



Instituto Superior  
de Ciências Sociais e Políticas  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

# Modernização Administrativa O Licenciamento Zero das Atividades Económicas nas Autarquias Locais - Câmara Municipal de Óbidos

**Nome do Autor – Paula Lavado Salvador**

Nome do Orientador – Professora Doutora Maria Helena Monteiro

Trabalho de Projeto para obtenção de grau de Mestre  
em MPA – Administração Pública

Lisboa  
2015

VALORIZAMOS PESSOAS



## **Agradecimentos**

O meu agradecimento ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, onde encontrei as instalações e os equipamentos que me permitiram pesquisar e aprofundar o meu tema.

O meu reconhecimento à Senhora Professora Doutora Maria Helena Monteiro, que me concedeu o privilégio de orientar o presente Trabalho de Projeto e pelo apoio que prestou altamente qualificado, na elaboração deste estudo, dando um contributo inestimável para esta investigação e para a elaboração deste trabalho de projeto.

O meu obrigada à Câmara de Óbidos, local onde desenvolvo a minha atividade profissional, por ter permitido ser o objeto de estudo desta investigação e ser a grande impulsionadora do meu contributo perante a atividade profissional que aí desenvolvo todos os dias.

Uma palavra de agradecimento à Dininha, colega e amiga, Coordenadora Técnica da Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara de Óbidos, pelo valioso contributo na realização deste Trabalho de Projeto, tendo sido de um incansável apoio e estímulo.

Ao meu irmão, um obrigada pelo impulso inicial e incondicional que me incentivou a acreditar que era capaz.

À minha Mãe e aos meus filhos pela solidariedade que sempre manifestaram pela privação da convivência, compreensão e força espiritual perante os sacrifícios que este estudo impôs ao nosso convívio.

Ao meu marido pela solidariedade, que mesmo longe me permite caminhar.

Ao meu “ghost” que me acompanha sempre em paralelo, que é a minha fonte e me faz sonhar.



## Resumo

Neste trabalho de projeto faz-se uma análise à implementação do «Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ» à escala dos Municípios, utilizando a organização «Município de Óbidos» como objeto do estudo.

A escolha justifica-se face à inexistência de orientações tratadas à escala dos Municípios para a implementação do programa, que apresenta uma novidade na forma de pensar e de agir da administração e do cidadão, tornando-se a sua implementação um desafio para ambos. Deste modo os Municípios debatem-se com um problema principal, um conjunto de obstáculos à implementação da iniciativa do «Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ» face à sua realidade. Confrontando-se a Administração com questões de eficiência, surge a necessidade de abordar as iniciativas de modernização de maior complexidade com abordagens formais à gestão de projetos, possuindo como base o enquadramento deste projeto nas orientações atuais da ciência da administração.

Deste confronto, procura-se que surja uma lista de melhorias à abordagem de processos, que partiu do princípio que norteia a minha pesquisa, e que se traduz nas seguintes perguntas de partida:

*Como é que o projeto de implementação da medida «Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ» está a decorrer à luz dos Modelos da Ciência da Administração e da Gestão de Projeto?*

*Como se poderá melhorar a abordagem em vigor de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos munícipes?*

Palavras-chave: Administração Pública, Modernização Administrativa, Gestão de Projetos, Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ.



## ***Abstract***

In the planned work the implementation of the « *Zero Licensing Economic Activities – ZL* » to the scale of the municipalities is analyzed, using the *Town Hall of Óbidos* as the study's object. The choice is justified by the lack of analyzed municipal-wide guidelines for the implementation of the program, which represents a novelty in the form of thinking and acting by both the Administration and the Citizen, its implementation thus becoming a challenge for the two. Municipalities struggle with a main problem - a set of obstacles to the implementation of the initiative of the « *Zero Licensing Economic Activities – ZL* » concerning its reality. Following the Administration efficiency questions, the need arises to address modernization initiatives of greater complexity with formal approaches to project management, having as a basis the framing of this project in the current guidelines of the Science of Administration.

From this confrontation, which was the guideline of my research, shall result a list of improved procedures to manage the processes shall result, which can be translated on the following starting questions:

What are the « *Zero Licensing Economic Activities – ZL* » project implementing results following the Science of Administration and Project Management implemented models procedures?

How can we improve the existing approach in order to reduce the obstacles that citizens face?

Keywords: Public Administration, Administrative Modernization, Project Management, *Zero Licensing Economic Activities – ZL*.





## Índice

|   |     |
|---|-----|
| Resumo .....  | II  |
| <i>Abstract</i> .....   | III |
| Abreviaturas .....  | VI  |
| Índice de Tabelas .....   | VII |
| Índice de Figuras .....   | VII |
| Título .....  | 1   |
| Introdução .....  | 1   |
| Capítulo I - Enquadramento Teórico .....  | 5   |
| 1. Noção de Ciência da Administração e Administração Pública .....  | 5   |
| 2. Teorias que fundamentam a Modernização/ Reforma Administrativa .....   | 7   |
| 3. A Administração Local em Portugal.....   | 17  |
| 4. O Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ .....  | 23  |
| 4.1 Enquadramento internacional.....  | 23  |
| 4.2 Enquadramento nacional .....  | 26  |
| 4.3 A iniciativa, a simplificação do regime de diversas atividades económicas, a<br>desmaterialização no balcão do empreendedor e a implementação.....  | 31  |
| 4.4 Atendimento no setor público – o novo paradigma .....   | 43  |
| 5. A Gestão de Projetos: principais conceitos e instituições.....   | 45  |
| 5.1 Importância do conjunto de conhecimentos afetos à Gestão de Projetos para as<br>organizações – Atividades, processos e projetos.....  | 45  |
| 5.1.1 Definição de processo .....   | 48  |
| 5.1.2 Definição de projeto .....  | 49  |
| 5.1.3 A Gestão de projetos .....  | 49  |
| 5.1.4 Ciclo de vida do projeto.....   | 50  |
| 5.1.5 Metodologia de gestão de projetos - PMI/PMBOK.....  | 52  |
| 5.2 Reengenharia de processos.....  | 56  |
| 5.3 Maturidade em Gestão de Projetos .....  | 58  |
| 5.4 <i>Kerzner Project Management Maturity Model (KPMMM)</i> - método de avaliação da<br>maturidade em gestão de projetos e Ciclo de vida numa organização da evolução da<br>maturidade em gestão de projetos ..... | 61  |
| Capítulo II - Metodologia para análise do Programa de «Licenciamento zero das atividades<br>económicas- LZ» .....   | 68  |
| 1. Abordagem metodológica- Considerações iniciais .....   | 68  |
| 2. Abordagem metodológica - Estratégia de pesquisa qualitativa.....   | 68  |
| Capítulo III -Aplicação da metodologia definida ao Programa de «Licenciamento Zero das<br>Atividades Económicas-LZ» .....   | 71  |



|   |     |
|---|-----|
| 1. Enquadramento .....  | 71  |
| 2. Diagnóstico- Descrição do Programa de Óbidos .....   | 75  |
| 2.1 A estratégia Municipal do Programa - Estratégia Municipal de Modernização Administrativa e Tecnológica de Óbidos .....  | 75  |
| 2.2 Os Projetos do Programa em Óbidos – Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU) .....  | 77  |
| 2.2.1 Projeto 1 - Preparação da Implementação da Medida .....   | 78  |
| 2.2.2 Projeto 2 - Implementação da Medida .....   | 79  |
| 3. Ver o diagrama da figura 8 com a aplicação dos modelos de processos em gestão moderna de projetos – Identificação dos obstáculos/problemas como oportunidades para a apresentação das «Listas de melhorias» .....                                  | 80  |
| 4. As técnicas de recolha de dados: entrevistas estruturadas .....  | 83  |
| Capítulo IV – Análise e discussão dos resultados da aplicação do modelo de Gestão de Projetos ao Programa de Licenciamento Zero das atividades económicas – Apresentação das "listas de melhorias" de forma a acrescentar valor à implementação ..... | 84  |
| Conclusão.....  | 104 |
| Bibliografia.....   | i   |
| Anexos .....  | 1   |
| Anexo 1- Guiões de entrevistas e respostas às entrevistas .....   | 1   |



## Abreviaturas

|              |   |
|--------------|---|
| <b>AP</b>    | Administração Pública                                     |
| <b>CRP</b>   | Constituição da Republica Portuguesa                      |
| <b>DL</b>    | Decreto-Lei   |
| <b>ISO</b>   | <i>International Standard Organization</i>                |
| <b>KPMMM</b> | <i>Kerzner Project Management Maturity Model</i>          |
| <b>LZ</b>    | Licenciamento Zero das atividades económicas              |
| <b>NPM</b>   | <i>New Public Management</i>                              |
| <b>MMGP</b>  | Modelo de Maturidade em Gestão de Projetos                |
| <b>OCDE</b>  | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| <b>PMBOK</b> | <i>Project Management Body of Knowledge</i>               |
| <b>PMI</b>   | <i>Project Management Institute</i>                       |
| <b>PMMM</b>  | <i>Project Management Maturity Model</i>                  |
| <b>RCM</b>   | Resolução do Conselho de Ministros                        |
| <b>TIC</b>   | Tecnologias de Informação e Comunicação                   |



## Índice de Tabelas

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 - Grupo processos da Gestão de Projetos de.....  | 74  |
| Tabela 2 - Objetivos do Licenciamento Zero para os Municípios .....   | 78  |
| Tabela 3 - Medidas/Ações do Licenciamento Zero- Projeto 1 na DPGU.....  | 79  |
| Tabela 4 - Análise dos critérios das entrevistas do programa LZ.....  | 91  |
| Tabela 5 - «Lista de melhorias» dos processos por áreas de conhecimento e respetiva fase de<br>iniciação do programa LZ na organização municipal.....                 | 93  |
| Tabela 6 - «Lista de melhorias» dos processos por áreas de conhecimento e respetiva fase de<br>planeamento do programa LZ na organização municipal.....               | 98  |
| Tabela 7 - «Lista de melhorias» dos processos por áreas de conhecimento e respetiva fase de<br>execução do programa LZ na organização municipal .....                 | 99  |
| Tabela 8 - «Lista de melhorias» dos processos por áreas de conhecimento e respetiva fase de<br>monitorização e controlo do programa LZ na organização municipal ..... | 100 |
| Tabela 9 - «Lista de melhorias» dos processos por áreas de conhecimento e respetiva fase de<br>encerramento do programa LZ na organização municipal .....             | 101 |
| Tabela 10 - «Lista de Melhorias» para a concretização do programa LZ.....   | 103 |

## Índice de Figuras

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 - Estrutura do trabalho de investigação .....  | 4  |
| Figura 2 - Portal da empresa - balcão do empreendedor .....   | 36 |
| Figura 3 - Portal da empresa - balcão do empreendedor .....   | 37 |
| Figura 4 - A organização em transformação Fonte: (Monteiro, A gestão de projetos- Aplicação ao<br>sector da saúde, 2009)..... | 48 |
| Figura 5 - Modelo kerzner de níveis de maturidade em gestão de Projetos – .....   | 62 |
| Figura 6 - Abordagem Metodológica .....   | 68 |
| Figura 7 - Processo da Medida do LZ .....   | 72 |
| Figura 8 - Programa de Óbidos .....   | 73 |





## **Título**

Modernização Administrativa - O Licenciamento Zero das atividades económicas nas Autarquias Locais - Câmara Municipal de Óbidos.

## **Introdução**

O Programa do XVIII Governo Constitucional<sup>1</sup> estabelece como prioridade a continuação das reformas de modernização do Estado, com o objetivo de simplificar a vida aos cidadãos e às empresas. A iniciativa «Licenciamento Zero», preconizada pela publicação do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 01 de abril<sup>2</sup>, visa dar cumprimento a esta prioridade e é um compromisso do Programa SIMPLEX de 2010<sup>3</sup> e uma das medidas emblemáticas da «Agenda Digital 2015<sup>4</sup>».

Com a iniciativa «*Licenciamento Zero das atividades económicas – LZ*» visa-se também desmaterializar procedimentos administrativos e modernizar a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas, concretizando desse modo as obrigações decorrentes da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro<sup>5</sup>, relativa aos serviços no mercado interno, que foi transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto -Lei n.º 92/2010, de 26 de julho<sup>6</sup>.

O XIX Governo Constitucional<sup>7</sup> assume como objetivo estratégico promover a inovação, o empreendedorismo e a internacionalização da economia nacional, com vista a tornar Portugal um país com empresas de elevado potencial de crescimento e de internacionalização. Neste sentido, é aprovada a Agenda Portugal Digital<sup>8</sup>. Este documento, juntamente com o plano global estratégico de racionalização e redução de custos nas TIC -

---

<sup>1</sup> Fonte: [http://www.cleanvehicle.eu/fileadmin/downloads/Portugal/Portugal/Programa\\_GC18.pdf](http://www.cleanvehicle.eu/fileadmin/downloads/Portugal/Portugal/Programa_GC18.pdf)

<sup>2</sup> Fonte: <http://dre.pt/pdf1s/2011/04/06500/0188201904.pdf>

<sup>3</sup> Fonte: <http://www.simplex.pt/downloads/programasimplex2010.pdf>

<sup>4</sup> Fonte: [http://www.apdsi.pt/uploads/news/id434/gan\\_apdsi\\_10%20Tomada%20de%20posi%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.apdsi.pt/uploads/news/id434/gan_apdsi_10%20Tomada%20de%20posi%C3%A7%C3%A3o.pdf)

<sup>5</sup> Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:pt:PDF>

<sup>6</sup> Fonte: <http://dre.pt/pdf1s/2010/07/14300/0282502842.pdf>

<sup>7</sup> Fonte: [http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf)

<sup>8</sup> Vide Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2012, de 31 de dezembro.

Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública<sup>9</sup>, pretende proporcionar um contributo importante para a concretização dos objetivos nacionais no domínio da modernização administrativa.

O LZ veio introduzir alterações profundas à forma de pensar e de agir da administração e do cidadão, face à novidade imposta pelo programa, tornando-se a sua concretização num desafio para ambos. No entanto, só existem orientações de “alta escala” que estiveram na base da montagem do programa. Estas orientações não foram tratadas a “pequena escala”, nomeadamente através da definição de uma lista de boas práticas da implementação da iniciativa. No momento, os Municípios debatem-se com um problema principal –, um conjunto de obstáculos à implementação da iniciativa do LZ face à sua realidade.

Confrontando-se a Administração com questões de eficiência, surge a necessidade de abordar as iniciativas de modernização de maior complexidade com abordagens formais à gestão de projetos, possuindo como base o enquadramento deste projeto nas orientações atuais da ciência da administração.

Neste sentido, o problema do projeto de investigação prende-se com os obstáculos à implementação da iniciativa; nesta medida, o princípio que norteia a minha pesquisa pode ser traduzido nas seguintes perguntas de partida:

*Como é que o projeto de implementação da medida Licenciamento Zero das atividades económicas está a decorrer, à luz da Ciência da Administração e da Gestão de Projeto?*

*Como se poderá melhorar a abordagem em vigor de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos municípios?*

A relevância do tema impera com a oportunidade de realização desta investigação, que passou pela análise dos dados recolhidos ao longo do projeto de implementação da medida LZ na DPGU (Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística) da Câmara de Óbidos, onde participo como elemento do projeto, no período entre janeiro de 2011 a dezembro de 2014,

---

<sup>9</sup> Vide Resolução do Conselho de Ministros n.º12/2012, de 7 de fevereiro.

ao propor um trabalho de projeto de investigação, que me permita fazer o confronto entre as práticas em curso e as práticas preconizadas nos modelos atuais para a Gestão de Projetos complexos.

Deste confronto, o objetivo principal será identificar os obstáculos/problemas e consequentes oportunidades que estimulem a conceção «Listas de melhorias»(caso existam) para a implementação do LZ nos Municípios.

A relevância desta investigação prende-se com um possível desenvolvimento posterior de uma nova abordagem que incorpore as melhorias identificadas.

A pesquisa desta investigação baseia-se em diplomas legais, documentos com as medidas legais da reforma e estratégia para a implementação do LZ, bem como de outra informação obtida através de publicações disponíveis em bibliotecas universitárias, de diversa informação retirada da *internet*, tendo como fonte *sites* oficiais de várias instituições públicas, análise de vários estudos empíricos, seminários, apresentações e livros.

Este trabalho de investigação está estruturado em quatro capítulos, conforme índice apresentado. Inicia-se com a introdução, no qual se encontra o âmbito do trabalho, os objetivos, a relevância do tema e a estrutura.

O primeiro capítulo é dedicado ao Enquadramento Teórico, que aborda as teorias da Ciência da Administração, as teorias que fundamentam a Reforma e Modernização Administrativas, a Administração Local, o LZ e a Gestão de Projetos.

O segundo capítulo corresponde à abordagem metodológica utilizada na pesquisa.

O terceiro capítulo diz respeito à aplicação da metodologia ao programa LZ.

No quarto capítulo são efetuadas a análise e discussão dos resultados.

A última parte do trabalho compreende as conclusões e recomendações finais, bem como sugestões de áreas e temas a desenvolver em processos de investigação subsequentes.

A figura 1 apresenta a estrutura do trabalho de investigação.



**Figura 1** - Estrutura do trabalho de investigação

Fonte: Elaboração própria

## **Capítulo I - Enquadramento Teórico**

O enquadramento teórico da investigação desenvolve-se de acordo com o conhecimento necessário à abordagem teórica do trabalho, no qual o tema está fundamentado.

### **1. Noção de Ciência da Administração e Administração Pública**

Para Carvalho (2001, p. 17), a Ciência da Administração é uma ciência social, interdisciplinar, que se ocupa do estudo das instituições, visando a compreensão dos fenómenos administrativos, potenciando um funcionamento mais eficaz e eficiente das organizações. Na perspetiva gestionária, a Ciência da Administração consiste na procura de uma combinação de recursos eficiente, na prossecução eficaz dos objetivos definidos (Carvalho E. R., 2001, p. 18).

Bilhim citado por Carvalho (2001, p. 18) defende que a Ciência da Administração poderá ainda ser tomada em dois sentidos: num sentido amplo, a Ciência da Administração equivale à "gestão" ou à "teoria organizacional", aplicável tanto à administração pública como à administração privada; num sentido restrito tem por domínio o estudo e ensino ligado à administração pública.

A administração pública possui dois sentidos de utilização na linguagem corrente: o sentido orgânico ou subjetivo e o sentido material ou objetivo. Quando se emprega a expressão administração pública no sentido de organização, como sinónimo de organização administrativa, estamos perante a sua utilização em sentido orgânico ou subjetivo. Quando se utiliza a expressão no sentido de atividade (a administração pública a surgir como sinónimo de atividade administrativa) estamos perante um sentido material ou objetivo (Carvalho E. R., 2001, p. 33).

Freitas do Amaral, citado por Bilhim (2000, p. 32) a Ciência da Administração apresenta três perspetivas diferentes, que se conjugam: uma de análise (sociologia da administração); uma de construção teórica (teoria da administração); uma de proposta crítica (reforma administrativa).

A ciência da administração é considerada interdisciplinar, conferindo-lhe ambiguidade e riqueza. Trata-se de uma ciência aplicada que envolve vários paradigmas de diversas áreas

do conhecimento para adaptar a um determinado contexto; tem por objeto a gestão dos assuntos públicos, mesmo com a sua evolução ao longo do tempo e entre países. Há relativo consenso sobre quais as áreas científicas que integram a ciência da Administração: Direito Administrativo, Teoria e comportamento organizacional, Teorias da Administração Pública, Gestão pública e Políticas Públicas, Missões ou Funções do Estado, Economia Pública, bem como se denota um crescente interesse pelas teorias da escolha pública e da decisão (Bilhim J. , 2000, p. 33). Em Portugal e na Europa Continental está em curso uma aproximação à perspectiva americana do Management, pese embora o facto de tal aproximação respeitar e salvaguardar a legalidade, a legitimidade e um conjunto de imperativos constitucionais (Bilhim J. , 2000, p. 33).

Para Bilhim (2000, pp. 37-40) a partir dos anos 70, distinguem-se na ciência da administração três concepções distintas na sua origem:

- Uma concepção jurídica: marcada pelo objetivo de conhecer as estruturas de funcionamento da administração pública, a partir da pesquisa documental; possuindo como objeto apenas a administração pública;
- Uma concepção gestionária: voltada para a investigação e implementação das técnicas de gestão mais eficazes, não se limitando à administração pública e não vê razões para a existência de fronteiras entre o sector público e privado; Procura assimilar a administração e a gestão, procurando descobrir e desenvolver métodos mais eficazes de organização;
- Uma concepção sociológica: que investiga o fenómeno administrativo, com recurso às técnicas específicas da sociologia, especialmente o inquérito sociológico, possuindo como motor, o desenvolvimento em larga medida da sociologia das organizações permitindo conferir à ciência administrativa, um corpo de referências teóricas, bem como de metodologias necessárias.

Segundo Bilhim (2000, pp. 48-49) *"entende-se por administração pública a entidade social, formalmente coordenada, com fronteiras delimitadas, e funcionando numa base relativamente constante. As atividades que desenvolvem, na dependência dos órgãos políticos representativos de uma comunidade, destinam-se a assegurar as necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar, individualmente sentidas."*

## 2. Teorias que fundamentam a Modernização/ Reforma Administrativa

Ao olharmos para a realidade que nos rodeia, compreendemos que o mundo se encontra em constante mudança; pelo que os organismos públicos não se encontram imunes a esta certeza, sofrendo pressões no sentido de abandonarem o que está institucionalizado, procurando modernizarem-se e adaptarem-se ao que lhes é exigido.

Ao reconhecermos o contributo da investigação académica e científica como ativo de promoção do conhecimento e este como elemento estratégico de otimização da gestão de processos do quotidiano individual e organizacional, concentramo-nos na cooperação destes fatores enquanto contributos essenciais para a superação da crise económica, financeira e social, que monopolizam o discurso atual de governantes, media e cidadãos.

Os últimos anos do século XX, representaram um enorme desafio à gestão no sector público, na maioria dos países desenvolvidos. As mudanças e as reformas administrativas, surgiram em diferentes contextos, para resolver problemas semelhantes, com estratégias complementares.

O modelo burocrático Weberiano foi desafiado por novos modelos organizacionais e de relacionamento, nas últimas décadas: a Administração Pública Gestionária, o Governo Empreendedor e a Governança Pública (Kettl, 2005).

Tanto os modelos da Administração Pública Gestionária como do Governo Empreendedor compartilham valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability* (Kettl, 2005). A Administração Pública Gestionária como do Governo Empreendedor são frequentemente chamados de *managerialism*.

A Administração Pública Gestionária ou Nova Gestão Pública (*New Public Management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e gestão da AP baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Diferentes pressões de índole económica, financeira, política e ideológica, motivaram o surgimento deste novo estilo e modelo de gestão, a chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Esta, segundo vários teóricos, defende e protagoniza uma alteração das práticas de gestão, sugerindo, entre outros, a utilização de mecanismos de mercado, a adoção de práticas e ferramentas até

então caracterizadoras dos agentes privados, a introdução da competição entre serviços públicos; tudo com o objetivo final de melhorar o serviço público prestado ao cidadão, aumentar a eficiência e a eficácia, flexibilidade e capacidade de adoção da gestão pública.

De todas as mudanças, o conceito de Nova Gestão Pública (*New Public Management*), serve sobretudo para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX para modernizar e reformar o modelo de gestão pública, identificando um paradigma emergente na condução dos negócios públicos.

De uma AP burocrática, associada ao estado do bem-estar económico e social que entrou em declínio com o revivalismo dos ideais neoliberais, a insustentabilidade do nível de despesa pública e a exigência de melhores serviços pelos cidadãos, nomeadamente quanto à eficiência e eficácia do sector público, surge uma AP sustentada nas ideias do *New Public Management* (NPM), inspirada nas técnicas utilizadas no sector privado, lançando a origem de uma nova forma de pensar a administração pública, reorientada para uma Administração de cariz mais gestor.

Para Hood (1991, p. 4) e Lane (2000) trata-se de um movimento internacional de reforma administrativa, baseado na insatisfação do modelo de gestão adotado pelo *Welfare State* e nas crescentes cargas fiscais sobre os cidadãos. Até aqui, Weber e Taylor marcaram o modelo organizacional das estruturas da Administração Pública e defendiam as "estruturas mecanicistas, marcadas pela previsibilidade, racionalidade, controlo e impessoalidade" (Bilhim J. , 2000, p. 38).

Pretende-se tornar a gestão pública mais eficiente e mais adequada à era da informação, podendo a NGP ser definida como um conjunto de práticas gestórias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adoção de ferramentas de gestão privada na Administração Pública.

A Reforma da AP é o conjunto de inovações de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada num conjunto razoavelmente coerente de justificações e retórica. Reformas da administração pública são geralmente alinhadas a valores de eficiência, *accountability* e flexibilidade (Hood & Jackson, 1992).



Hood caracterizou o *New Public Management* (NPM) da forma seguinte: gestão profissional atuante; padrões e medidas de desempenho explícitos; maior ênfase no controlo de resultados; tendência para a desagregação de unidades; tendência para uma maior competição; ênfase nos estilos de gestão praticados no setor privado e uma maior ênfase na disciplina e parcimónia na utilização de recursos (Carvalho E. R., 2001, p. 48).

Contudo e como salienta Carvalho (2001, pp. 44-45) desde os finais dos anos 70, vem-se assistindo a uma mudança de foco na Ciência da administração: da *public administration* para a *public management*, onde a diferenciação deriva da procura de modelos de gestão alternativos aos tradicionais presentes nas organizações burocráticas e que terão por origem o sector empresarial. Para a autora (2001, p. 45), nos próximos anos, a mudança de foco na Ciência da Administração também será no papel do Estado e da ação das suas instituições na sociedade, indo ao encontro do espírito daquilo que nos países anglo-saxónicos se convencionou chamar «*governance*», no sentido do termo adotado pela OCDE: o ato de governar num sentido lato, abrangendo a administração pública e as instituições, métodos e instrumentos de governo, incorporando ainda as relações entre o governo, o cidadão e os agentes económicos<sup>10</sup>.

Para Mintzberg (2010, 4ª edição, pp. 55-130) existe uma diferença fundamental entre gestão pública e gestão empresarial, não sendo possível transferir para a complexidade do sector público princípios de gestão empresarial, como a autonomização de atividades, a medição do desempenho através dos objetivos prosseguidos e assumindo que os gestores profissionalizados podem gerir de forma eficiente as organizações públicas, podendo ser responsabilizados pela sua performance. Também o cidadão não pode ser encarado como um cliente, dada a diferença das relações entre estes e a Administração Pública, em contextos muito diversificados.

Para Rocha (2001, pp. 58-65) o resultado da adoção do *New Public Management* (NPM) acontece em três dimensões:

---

<sup>10</sup> In OCDE – *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD, 1995, p.158.

1. Primazia do mercado, uma vez que tudo o que é público é ineficiente, qualquer reforma administrativa passa pela privatização do setor público, contudo é preciso que haja uma mudança cultural e também administrativa de modo a, por um lado, convencer os cidadãos de que se tornaram consumidores de serviços públicos e, por outro, levar os funcionários públicos a interiorizar que se transformaram em vendedores de serviços, que se pretendem de elevada qualidade, a qual fica sujeita a avaliação;
2. Estruturas organizativas – novo modelo de gestão pública implica mudanças ao nível organizacional, substituindo o modelo hierárquico weberiano por estruturas flexíveis, constituídas por unidades flexíveis – agências - que prestam serviços à Administração Pública;
3. Indicadores de performance – apesar de não ser viável sujeitar a Administração Pública às leis do mercado, é importante desenvolver uma cultura de responsabilização, de mediação e de avaliação de performance.

O *New Public Management* ganha maior expressão à medida que se desenvolvem as tecnologias da informação e da comunicação, que tornam possível atingir os objetivos de uma melhor gestão e de uma atitude inovadora em matéria de Administração Pública. É fundamental reduzir ou eliminar a burocracia, pôr o cidadão no centro das preocupações, dar competências aos funcionários públicos para obter resultados e regressar ao fundamental, que é uma melhor Administração por menos dinheiro (Carvalho E. R., 2001, pp. 37-57).

Rocha (2009, pp. 184-186) define que parece não existir um modelo perfeito de gestão pública, na medida em que a Administração Pública lida com todas as dimensões da vida humana, sendo a sua tarefa principal a de gerir conflitos e procurar consensos, sendo isto que a distingue do sector privado.

Metcalf (1993), citado por Rocha (2009, pp. 184-186), insiste na ideia de que a gestão pública deve deixar de imitar a gestão privada e procurar novos modelos de gestão das múltiplas facetas da Administração Pública, uma vez que a importação de modelos de gestão privada transformou a Administração Pública mas não se apresentou como uma solução.

Existem fatores de diferenciação entre o setor público e o setor privado, a transposição das boas regras de gestão do sector privado para o sector público sem se conhecerem as diferenças entre as duas realidades e, consequentemente sem serem acauteladas as especificidades do sector público veio a revelar-se negativa. Segundo Osborne (2010, p. 4) verificou-se na abordagem do NPM uma separação nas comunidades de investigação entre as duas áreas a saber, a gestão dos serviços públicos e o processo de conceção de políticas públicas.

Desde o início da década de 90, que nos Estados Unidos da América, a administração Clinton liderou um movimento conhecido por: *reinventing government* (a Reinvenção da Governação). A concorrência entre serviços públicos e entre estes os privados seria a poção para a modernização da Administração e a solução para uma Administração mais eficiente, eficaz, económica e ética (Bilhim J. , 2000, p. 43). Para alguns teóricos, também conhecido por "governo empreendedor", com um estilo pragmático de gestão pública.

Segundo Bilhim (Bilhim J. , 2000, p. 43) "*a expressão «reinventing government» deve-se a David Osborne e a Ted Gaebler, que, em 1992, publicou uma obra muito divulgada, mundialmente, intitulada: Reinventing Government - How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse, city hall to the pentagon*".

David Osborne & Ted Gaebler<sup>11</sup>, citados por Bilhim (2000, p. 43) destacam as diretrizes da conceção da administração pública empreendedora via empresarialização dos serviços públicos sociais; orientam-se pela missão e pelos seus objetivos, em vez de regras e regulamentos. Descentralizam a autoridade, promovendo a gestão com participação. Preferem os mecanismos do mercado às soluções ao público, mas, também na catálise de todos os sectores – público, privado e voluntário – para a ação conjunta dirigida à resolução dos problemas da comunidade.

Para Carvalho (2013, p. 143) "*Toda a decisão e ação na administração pública decorre num contexto marcadamente político. Desse contexto nasce a especificidade da ciência da*

---

<sup>11</sup> David Osborne & Ted Gaebler- Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse, city hall to the pentagon. Reading, Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company. Inc., 1992.

*administração e a justificação para a sua autonomização face às tendências hegemónicas da gestão, sobretudo nos últimos 30 anos de exaltação de uma conceção gestionária da máquina administrativa. O modelo que serviu de ideal para os diferentes exercícios de inovação assentou na miragem do estabelecimento de condições favoráveis ao isolamento da decisão política, para que ela não pudesse macular os benefícios a retirar da aplicação de uma racionalidade técnica na análise dos fenómenos administrativos."*

De acordo com Pollitt (1993), citado por Carvalho (2001, pp. 56-62) os fatores de diferenciação entre o setor público e o setor privado são: responsabilidade perante os representantes eleitos; múltiplos e conflitantes objetivos e prioridades; ausência ou raridade de organizações em competição; relação oferta/rendimento; processos orientados ao cidadão-cliente; gestão de pessoal e enquadramento legal. Nenhuma destas especificidades encontra paralelo no sector privado, logo a transposição se tornou nefasta à prossecução de uma boa gestão, considerando a substituição da administração da coisa pública pela gestão da coisa pública. Daí a necessidade de uma forma de olhar para a "coisa pública", de incentivar um novo paradigma da governação que, mais que fortalecer a velha política, seja capaz de incentivar e facilitar a participação e vigilância cívicas por parte dos cidadãos, limitando os abusos do poder político na medida em que permite mais transparência na forma de atingir os resultados e mais *accountability* na avaliação dos eleitos ou das políticas públicas (Dias & Moreira, 2008, pp. 151-160). Deste modo, na caracterização da boa liderança, aos valores antigos-imparcialidade, legalidade e integridade-se tenham agora que acrescentar os novos: responsabilidade, transparência, *accountability* (Teles & Moreira, 2007).

A adoção do novo modelo de gestão tornou-se evidente em Portugal, na década de noventa. A orientação da Administração Pública para o mercado e para o cliente/cidadão levou à procura de maior flexibilidade, quer ao nível organizacional, do pessoal, ou da administração financeira. No entanto, e contrariamente aos princípios da nova gestão pública, a Administração Pública politizou-se fortemente (Rocha J. , 1998, 218), na medida em que os cargos de topo passaram a ser ocupados por políticos ou por pessoas ligadas ao poder político, passando o mesmo a ter um domínio sobre os gestores de topo da Administração

Pública, o que deita por terra qualquer tentativa de equiparar a gestão pública à gestão privada.

A gestão pública passa a estar a estar ligada aos ciclos eleitorais, enquanto a gestão privada tem o mercado como único foco.

A Administração Pública tem-se transformado, nomeadamente pela adoção de tecnologias inovadoras, mas não se conhecem estudos que meçam o grau de transformação dos seus processos. A reforma da Administração Pública, mais do que uma questão de mentalidades, é uma questão de processos e as mentalidades são também consequência dos processos (Mozzicafreddo & Gomes, 2011, pp. 2-4).

Existem poucos dados, que permitam analisar até que ponto os organismos estão a alterar os seus processos de negócio, à medida que vão introduzindo inovações tecnológicas, mesmo com a introdução dos conceitos do *New Public Management*. Por outro lado, mantêm estruturas hierárquicas rígidas, regidas por leis e normas, antagónicas dos princípios da reengenharia e desadequadas à flexibilidade que a inovação e a mudança pretendem. As estruturas e relações hierárquicas não se reajustam perante a necessidade de existência de equipas multidisciplinares de projeto, sendo um fator de constrangimento na prossecução dos objetivos de uma Administração Pública eletrónica, centrada nos processos e orientada para o Cidadão. Para Rocha (2009) o aumento da flexibilidade de gestão determina o aumento da capacidade de inovação.

Existe uma perceção de que a alteração dos processos e consequentemente dos procedimentos e dos comportamentos, que poderá resultar um novo modelo de gestão, que cumpra os objetivos de uma gestão mais racional, nomeadamente de recursos humanos, de competências, de sistemas e tecnologias de informação e de infraestruturas.

A reforma da gestão pública é um meio para atingir vários fins, nomeadamente uma maior poupança nos gastos públicos; a melhoria da qualidade dos serviços públicos; tornar as ações do governo mais eficientes e uma maior eficácia das políticas públicas implementadas (Pollitt & Bouckaert, 2004) . Em contrapartida, poderá envolver também o reforço do controlo político sobre a burocracia, reduzindo-a, de forma a permitir a gestão, e pode

envolver o aumento da transparência do governo para com os cidadãos, no que se refere à ação política no âmbito das políticas e dos programas.

Neste sentido, Hammer & Champy (2003) consideram que a reengenharia apresenta-se como um meio indispensável para a transformação das organizações em contextos de mudança e um contributo decisivo para a obtenção de melhores resultados a todos os níveis de desempenho. Sem repensar os processos, redefinindo-os e orientando-os para a obtenção de maior valor acrescentado, a tecnologia de pouco serve. As novas tecnologias a suportar processos antigos tornar-se-iam um perigo, pois permitiriam tomar más decisões de forma mais rápida (Hammer & Champy, 2003).

A Nova Gestão Pública, como modelo de gestão, é difícil de ser corretamente definida; esta denominação prende-se com a forma de identificar esforços levados a cabo nos finais do século XX. Nomeadamente, é um modelo de gestão que procura linhas estratégicas de forma a organizar e operacionalizar, de forma diferente, a AP e os seus agentes, procurando: melhorar o seu desempenho, aumentar a sua eficiência, evitar a corrupção, orientar a AP para as necessidades dos seus cidadãos, abrir a AP à sociedade, torná-la mais transparente e idónea, definir e identificar competências e responsabilidades, evitar o desperdício (Warring, 1997, pp. 3-12).

Através da reforma do modelo da gestão, a NGP introduziu mudanças na Administração Pública, abrindo-a a novos atores públicos, privados e do 3º sector. Permitiu a criação de uma rede global de novos responsáveis pela prestação de serviços. Todas estas mudanças, ao nível da administração central, alargaram-se e dominaram a agenda da reforma dos governos locais. O espírito reformista da NGP trouxe uma nova ideologia de prestação de serviços públicos. O modelo administrativo tradicional começou, aos poucos, a ser substituído, por um modelo que privilegia uma gestão mais rigorosa, mais profissional, fixando objetivo e avaliando o desempenho das instituições com base neles. Desta forma, de maneira a favorecer o desenvolvimento regional, melhorando a eficiência da ação governativa local, um novo conceito de Governação Local.

Depois da grande crise dos anos 80, na década de 90 começa-se a construir um novo Estado. Esse novo Estado resultará de reformas profundas. Tais reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de executar. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades dos seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a prestar-lhes contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Por isso, são essenciais uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação – que reduz o “tamanho” do Estado – e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter uma boa governança.

Aspetos que são hoje inseparáveis de toda a discussão relacionada com a temática das políticas públicas: formulação, implementação e avaliação (Howlett & Ramesh, 2003)(Hill, 2005).

O desenvolvimento de competências para conseguir lidar com os problemas que são novos, antecipando-os, começa a ganhar uma relevância crescente, e deve ser articulado com medidas de implementação do governo eletrónico (Alves & Moreira, 2005).

Há uma perceção que toda a problemática referente a estudos públicos e à necessidade de reforma do Estado e da Administração Pública tem natureza interdisciplinar. O mais importante não se prende em discutir que denominações são dadas à Administração Pública, mas perceber quais as novas formas de olhar para a coisa pública, que são essenciais para mudar e reformar os nossos serviços, no sentido de incrementar o valor público e a autonomia dos cidadãos. Só abraçando todos os contributos, seremos capazes de compreender o âmbito da articulação entre a AP e o processo político e de dar conta das dificuldades e complexidade da reforma das estruturas e métodos de fornecimento de serviços aos cidadãos (Alves & Moreira, 2004).

Em súmula, poderemos dizer que existem três lógicas, três vertentes que terão de acompanhar o movimento da reforma: a da Administração Pública, orientada para a legislação; a da Gestão Pública, orientada para o serviço e a da Governação Pública, orientada para os cidadãos (Bovaird & Loffler, 2003).

Robert B. Denhardt & Janet Vinzant Denhardt<sup>12</sup>, citados por Bilhim (2000, p. 47) têm posto em causa esta dicotomia entre administração gestionária e burocrática e propõem que tal comparação se estabeleça com o que os autores chamam o novo serviço público *New Public Service*, movimento apoiado na cidadania democrática, na comunidade e sociedade civil e numa dimensão humanista do sistema organizacional. Sugerem sete princípios para o novo serviço público, em que o papel mais importante do funcionário ou trabalhador da Administração é ajudar a estabelecer parcerias entre a administração e cidadãos e empresas, para a solução dos seus problemas mais do que controlar ou pilotar a sociedade. Os princípios constitutivos deste movimento do novo serviço público são: Buscar o interesse público; Valorizar a cidadania; Pensar estrategicamente e atuar democraticamente; Prestar contas; Servir e não mandar; Valorizar as pessoas bem como, Respeitar os ideais do serviço público.

Para etiqueta *governance* para muitos teóricos denota pluralismo, no sentido que diferentes atores possuem o direito de influenciar a construção de políticas públicas; ou seja a busca de uma mudança do papel do Estado na solução de problemas públicos. A grande novidade proposta pelos teóricos da governança pública é possuir em consideração uma abordagem relacional e a conquista das redes/comunidades/sociedades como estruturas de construção de políticas públicas. Para Brugué & Vallès (2005, pp. 197-226), a governança recusa a autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia), bem como nega a passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), pretende sim, regular e alocar recursos coletivos através de relações com a população e com outros níveis de governo.

Segundo Carapeto & Fonseca (2005) a reforma da AP inicia-se pela via legislativa, como se pode verificar pela consagração dos grandes princípios em matéria organizacional e procedimental administrativa, quer na Constituição da República Portuguesa, quer mais tarde, no Código do Procedimento Administrativo.

---

<sup>12</sup> Denhardt Janet; Denhardt Robert – The New Public Service: Serving, not steering. London: M. E. Sharpe, 2003.



Rocha (2009) divide o movimento da reforma administrativa, em Portugal, em quatro fases: a reforma administrativa do "Estado Novo"; a Revolução de abril de 1974 e a reforma administrativa (1974-1985); a AP portuguesa no período 1985-1995 e a reinvenção da AP (1996-1999).

Em 1999 foi publicado o Decreto-Lei n.º135/99, de 22 de abril, que define os princípios gerais e ação a que devem obedecer os serviços e organismos da AP na sua atuação face ao cidadão e reúne, de uma forma sistematizada, as normas em vigor no âmbito da modernização administrativa.

Posteriormente a este período, foram tomadas várias iniciativas preconizadas em programas: o PRACE (Programa de reestruturação da Administração Central do Estado); o Simplex (Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa); o Simplex Autárquico destinado à administração local; tendentes a reformar e modernizar, possuindo como objetivos gerais os preconizados no PNACE (Plano Nacional de Ação para o crescimento e o Emprego, que define as linhas orientadoras da reforma administrativa). Neste sentido, a reforma administrativa do poder local impõe-se, na atualidade, como um pilar fundamental para a melhoria da gestão do território e da prestação de serviço público aos cidadãos.

### **3. A Administração Local em Portugal**

Para Bilhim (2004, p. 8) *“O município sendo anterior à fundação de Portugal seria, por conseguinte, anterior à formação do próprio Estado, tendo a sua origem na dominação romana, na perspetiva de Alexandre Herculano”*. Para este autor, no seu estudo sobre os Municípios portugueses *“a origem dos Municípios deveria buscar-se na tradição hispano-romano, sendo o foral não uma criação do município, mas uma confirmação duma realidade pré-existente”*. Alexandre Herculano é considerado por muitos, o pai e grande mestre historiografia sobre os concelhos em Portugal, sendo ainda atual muita da sua investigação sobre o funcionamento das instituições municipais durante os primeiros séculos da sua existência no nosso país.

Entende-se por autarquias locais, as pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas,

de acordo com o n.º2 do artigo 235.º da CRP<sup>13</sup> (Constituição da República Portuguesa). Segundo o n.º1 do artigo 236.º da CRP, no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

Os municípios são as autarquias locais que visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição do concelho, mediante órgãos representativos por ela eleitos<sup>14</sup>. Os órgãos representativos do município são a Assembleia Municipal (órgão deliberativo), a Câmara Municipal (órgão executivo)<sup>15</sup> e o Presidente da Câmara Municipal<sup>16</sup>.

O quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios constam da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e ainda da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro, com as posteriores alterações, nas partes não revogadas pela Lei n.º 75/2013<sup>17</sup>. Atualmente existem 308 municípios, dos quais 278 municípios no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira<sup>18</sup>.

Embora a Constituição de 1976 reconheça a autonomia financeira das autarquias, estas continuaram a funcionar como um instrumento de subordinação do poder local ao Governo, sendo que essa dependência de um município face ao governo demonstra o seu grau de desenvolvimento (Bilhim J. , 2004, pp. 11-12).

Para Bilhim (2004, pp. 26-27) podemos verificar em Portugal como modelo dos governos locais: a existência do modelo patrocinador (onde os autarcas utilizam o próprio sistema para retribuir favores aos seus apoiantes, no sentido de criação de empregos, etc.); o modelo Estado-Providência (onde compete o fornecimento de um leque alargado de bens públicos bem como o controlo do planeamento do território) e começa-se a sentir o modelo do Crescimento Económico (onde a principal tarefa é proporcionar, como o próprio nome indica, o crescimento económico).

---

<sup>13</sup> Vide: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

<sup>14</sup> Vide: <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/municipios/>

<sup>15</sup> Vide: <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/municipios/>

<sup>16</sup> Vide: Lei nº75/2013, de 12 de setembro

<sup>17</sup> Vide: <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/municipios/>

<sup>18</sup> Vide: <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/municipios/>

O poder local apresenta-se como um ator numa rede complexa de relações nacionais e supranacionais (Marks, Hooghe, & Blank, 1996). Possibilitando ser um fator de relevância no contexto da modernização administrativa, na medida que, tal como Pollitt (2007) considera só assim é possível tomar decisões mais rápidas e eficientes, as decisões encontram-se mais próximas dos utilizadores dos serviços, logo realizadas de acordo com as necessidades e expectativas destes, ajustando a prestação dos serviços às características locais, permitindo promover a inovação, encontrando um maior sentido de envolvimento na organização por parte dos indivíduos que nela trabalham, o poder político encontra-se mais próximo dos cidadãos, promovendo a responsabilidade e o aumento de transparência incentivando à maior participação política dos cidadãos.

Neste sentido, o poder local assume grande importância no contexto da modernização administrativa, apresentando-se benéfico para o país, pois as mudanças encetadas pela administração central repercutem-se a nível local (OCDE, 2008).

Por outro lado, o poder local reclama maior poder para intervir na prossecução de objetivos comuns (Europeia, 2001). No entanto, tais reformas não seriam exequíveis sem apoio do *e-Government*, no caso da administração local é designado por local *e-Government*, dado que permite a utilização das TIC para o relacionamento entre os cidadãos, a administração pública e o poder político permite maior *accountability* (Fonseca & Carapeto, 2009); permite novas formas de prestação de serviços (OCDE, 2008); possibilita a redução das distâncias físicas, bem como a concentração de toda a informação e delegação de competências para a administração local (Alves & Moreira, 2004).

Na exequibilidade dos objetivos dos programas que sustentam a reforma administrativa, os serviços devem ser realizados e orientados para os cidadãos (Rocha J. , 2001), com base em novos processos e mecanismos, nomeadamente: as TIC, a necessidade de adquirir novos comportamentos e uma adaptação constante às novas realidades (Carapeto & Fonseca, 2006).

Nesta conjuntura, o conceito Governança Multi-nível apresenta-se como uma possível solução para a AP, porém as tecnologias poderão levar ao aumento da burocracia se a

mudança não for acompanhada de uma mudança de cultura organizacional e desde que sejam aplicadas de forma correta nas organizações (Fonseca & Carapeto, 2009, p. 235).

O atual XIX Governo assume a Reforma da Administração Local como uma prioridade, baseada na proximidade com os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa, valorizando a eficiência na gestão e na afetação de recursos públicos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do País e potenciando novas economias de escala<sup>19</sup>.

O Documento Verde da Reforma da Administração Local (Governo, 2011) possui como princípio lançar o debate político, estabelecer os princípios orientadores e os critérios-base, promovendo o estudo e a análise do suporte legislativo em vigor. Posteriormente. Neste momento, encontramos-nos na segunda fase de atuação, a revisão do quadro legal, tendo por base as alternativas geradoras do consenso possível e desejável entre as diferentes partes intervenientes nos eixos sobre os quais se pretende atuar.

A Reforma da Administração Local viu reforçada a sua dimensão política por força do Memorando de Entendimento estabelecido entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito do qual foi assumido o compromisso político da reorganização da Administração Local até Junho de 2012.

Deste modo, toda a Reforma da Administração Local deverá estar orientada para a melhoria da prestação do serviço público, aumentando a eficiência e reduzindo custos, tendo sempre em consideração as especificidades locais, considerando nesse sentido a existência de diferentes tipologias de territórios, nomeadamente áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais; pretende-se com a reforma o reforço do Municipalismo bem como a promoção da coesão e competitividade territorial (Governo, 2011, p. 8).

---

<sup>19</sup>Governo de Portugal - Documento Verde da Reforma da Administração Local, 2011  
Vide: [http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc\\_verde\\_ref\\_adm\\_local.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf), pp.8

Possui como objetivos: Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do Poder Local como vetor estratégico de desenvolvimento; Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; Melhorar a prestação do serviço público; Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais) bem como, reforçar a coesão e a competitividade territorial (Governo, 2011, p. 10).

A reforma da administração local pretende ser : uma reforma de gestão, uma reforma do território e uma reforma política. Nesse sentido, estabeleceu quatro eixos prioritários de atuação: o setor empresarial local, a organização do território, a gestão municipal, intermunicipal e financiamento e a democracia local (Governo, 2011, p. 9).

Segundo o “Documento Verde” a Reforma da Administração Local assume-se como prioritária, realista e ambiciosa, com o intuito de consagrar uma descentralização e a racionalização de estruturas, apostando num modelo mais justo de financiamento, com maior proximidade, interação, participação e eficiência (Governo, 2011, p. 37). Com esta pretensão foram definidos eixos que estabelecem objetivos específicos, metodologias e cronograma de execução.

Este documento também considera que a Reforma Administrativa do Poder Local impõe-se, na atualidade, como um pilar fundamental para a melhoria da gestão do território e da prestação de serviço público aos cidadãos (Governo, 2011, p. 37), pretendendo:

- Para o “Setor Empresarial Local”, uma procura de racionalização, reduzindo o número de Entidades, adequando-o à sua verdadeira missão, de acordo com as especificidades locais, determinando concretamente quais as suas áreas estratégicas de atuação, gerando economias de escala, melhor gestão e mais eficiência dos recursos públicos;
- Para a Organização do Território, uma projeção em encontrar um novo mapa administrativo, pretendendo reduzir o número de Freguesias, dando-lhe escala, dimensão e novas competências, e apostando nas políticas de proximidade;

- Para a Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento, uma aposta na dupla descentralização do Estado para os Municípios e dos Municípios para as Freguesias, pretendendo dar preponderância ao novo papel que as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas devem assumir;
- Uma “Nova Democracia Local”, baseada num suporte de toda Reforma da Administração Local;
- Uma consagração dos anteriores Eixos de Atuação.

Segundo o "Documento Verde", o Governo Português reconhece nas Autarquias Locais um veículo de descentralização de políticas que visam o desenvolvimento económico e social das populações, da mesma forma que evidencia a sua vontade política de realizar, conjuntamente com os autarcas e a sociedade portuguesa, uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política do Poder Local. Considerando ser uma tarefa que exige visão estratégica e vontade de mudança estrutural.

Neste sentido a Reforma da Administração Local possui quatro eixos de atuação: o Sector Empresarial Local, a Organização do Território, a Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento e a Democracia Local (Governo, 2011, p. 6).

Os eixos de atuação têm um tronco estrutural único que possui como objetivo a sustentabilidade financeira, a regulação do perímetro de atuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão autárquica. Somente assim haverá verdadeira autonomia. É essencial caminhar para orçamentos de base zero, ganhar escala de atuação na gestão corrente e nos investimentos, mudar o modelo de governação autárquica, promovendo mais transparência, simplificar as estruturas organizacionais, promover a coesão territorial, reduzir a despesa pública e melhorar a vida dos cidadãos (Governo, 2011, p. 7).

A visão do Governo é a de que os problemas de fundo somente se resolverão com mudanças estruturais, não se deverá compadecer com pequenos acertos, mas antes com o recurso a alterações centrais. Portugal é um País com profundas raízes municipalistas e, até por essa razão, deverá utilizar os Municípios como instrumento de descentralização de políticas e de coesão de território (Governo, 2011, p. 7).

O XIX Governo Constitucional assume esta Reforma do Poder Local como um dos desígnios e instrumentos para mudar Portugal, convictos da necessidade desta reforma, na firme certeza de que deveremos preparar as próximas décadas com um modelo de administração local adequado a um mundo novo, nas dificuldades e nas oportunidades (Governo, 2011, p. 7).

#### **4. O Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ**

##### **4.1 Enquadramento internacional**

Conceber e desenvolver uma atividade económica determina a observação de princípios e normas tendo como finalidade a proteção de interesses da comunidade, como: o bem-estar dos cidadãos, saúde pública eficiente e um reto e competitivo mercado justo e concorrencial.

Cabe à administração pública proceder à verificação e zelar pelo cumprimento dessas regras, instituindo para o efeito uma permissão administrativa, através de licença ou autorização, dependendo o funcionamento dessa atividade económica a referida permissão administrativa.

Todo este procedimento acarreta custos: pagamento de taxas às entidades públicas pelo dispêndio de tempo e gastos na preparação e apreciação de processos, com os materiais que conduzem à concretização dos documentos (papel, tinteiros, impressão, etc.), bem como, com as deslocações aos serviços e ainda o tempo de espera que todo este procedimento implica no desempenho eficaz no exercício da atividade económica.

A tomada de conhecimento do problema a nível internacional, veio favorecer a opinião de que reduzir os custos de contexto, em particular os administrativos, associados ao exercício de uma atividade económica, ativava a economia e gerava emprego.

A preocupação com estes custos, especialmente os administrativos, associados ao exercício de uma atividade económica, tem marcado o desenvolvimento no trabalho realizado por organizações internacionais de cooperação, designadamente a OCDE. No reconhecimento do problema salientam-se especialmente mecanismos de difusão de políticas, a troca de experiências e a comparação de resultados internacionais.

Em 1995 surge a primeira revelação desta preocupação com a Recomendação para a Melhoria da Qualidade da Regulação Governamental da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Esta recomendação faz notar que “o ambiente em que as empresas privadas nascem e competem é consideravelmente determinado pelo quadro geral de responsabilidades e condicionalismos estabelecidos por regulamentação governamental, e o crescimento económico e o uso eficiente dos recursos económicos são promovidos pela elevada qualidade da regulamentação produzida”<sup>20</sup>, sugerindo aos governos dos Estados-membros que produzam medidas concretas que permitam assegurar a qualidade e a transparência da regulamentação.

A recomendação aconselha um modelo de *checklist* de referência de modo a apreciar a necessidade e qualidade da regulamentação, este método foi mais tarde adotado pelo Teste SIMPLEX, no âmbito do Programa SIMPLEX, do XVIII Governo Constitucional que criou a iniciativa Licenciamento Zero, concretizada no Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

A partir daí, a OCDE tem vindo a desenvolver um rico trabalho de acompanhamento e análise de experiências de simplificação administrativa<sup>21</sup>.

Foi através da cooperação e das comparações internacionais, que ocorreu, a questão sobre a redução dos custos administrativos, que foi gradualmente recebida e tem avançado significativamente no seio das instituições comunitárias, sendo vista como um importante instrumento no desenvolvimento e aprofundamento do mercado único, de prestação de serviços e na dimensão das liberdades de estabelecimento.

Após o impulso inicial da Estratégia de Lisboa<sup>22</sup>, a questão em causa começou a desenvolver-se a nível europeu no Livro Branco de Governação Europeia de 2001<sup>23</sup>, que exprime a vontade em desenvolver “melhores políticas, melhor regulamentação e melhores resultados”; aparecendo, em 2006 pela primeira vez na agenda política com a emissão da

---

<sup>20</sup> Recomendação do Conselho da OCDE para a Melhoria da Qualidade da Regulação Governamental C(95)21/FINAL, 9 de março de 1995 - <http://tinyurl.com/bkhuqya>

<sup>21</sup> Vide documentos mencionados nas referências finais.

<sup>22</sup> Conclusões do Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de março de 2000, <http://tinyurl.com/ant4bkz>

<sup>23</sup> Governança Europeia – Um Livro Branco, COM (2001) 428 Final – <http://tinyurl.com/avp7mso>



Diretiva Serviços – Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno.

A relação entre a redução de encargos/custos administrativos e a melhoria de um contexto benéfico ao desempenho da economia e à criação de emprego passou a ser o motivo que comandaria o processo de adoção de políticas públicas no contexto da simplificação e modernização administrativas.

A partir de 2009 passou a haver uma preocupação com o incremento de políticas de modernização comuns entre os vários Estados-Membros europeus. Foi com a Declaração Ministerial sobre *e-Government*, assinada no dia 18 de Novembro de 2009, pelos ministros competentes dos 27 Estados-Membros da UE no âmbito da 5.ª Conferência Ministerial sobre *e-Government*<sup>24</sup>, a simplificação e modernização administrativa começaram a ganhar importância. Previu-se que até 2015, as administrações públicas europeias seriam *“reconhecidas por serem abertas, flexíveis e colaborativas nas suas relações com os cidadãos e as empresas. Utilizam os meios eletrónicos para aumentar a sua eficiência e eficácia e para melhorarem constantemente os serviços públicos de modo a satisfazer as diferentes necessidades dos utilizadores e maximizar o valor público, apoiando assim a transição da Europa para uma economia líder baseada no conhecimento”* - Plano de Ação Europeu para a Administração em Linha<sup>25</sup>.

De todas as prioridades da Declaração de *Malmö*, realça-se a de colocar os serviços à disposição das necessidades de vida dos cidadãos: disponibilizando maior acesso à informação pública, bem como de fácil compreensão, promovendo os serviços públicos eletrónicos, de modo a diminuir os encargos administrativos.

Apesar destes objetivos já constarem de programas e planos de ação anteriores, a grande inovação foi: *“reforço do mercado único através de serviços de administração eletrónica sem*

---

<sup>24</sup> Vide: [http://www.unic.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3392&Itemid=113](http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=3392&Itemid=113)

<sup>25</sup> Vide: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1718\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1718_pt.htm)

Medidas do plano de ação em categorias

*descontinuidades que permitam criar e gerir um negócio, assim como estudar, trabalhar, residir e gozar a reforma em qualquer local da União Europeia” - Plano de Ação Europeu para a Administração em Linha”.*

Em resultado desta novidade, foi incluída, no âmbito da Agenda Digital para a Europa<sup>26</sup>, a problemática com o “mercado único” da administração eletrónica baseado na Internet de banda larga rápida e na interoperabilidade. No que diz respeito ao eixo “administração pública eletrónica”, esta Agenda Digital determina os objetivos para que os países passam a desenvolver serviços públicos para lá das suas fronteiras, permitindo às empresas a possibilidade de poderem fazer negócios por via eletrónica transnacionalmente.

Tomando esta linha de orientação e de modo a promover uma economia hábil, sustentável e abrangente para a União Europeia, a Comissão Europeia delineou até 2015 duas grandes diretrizes:

- Colocar à disponibilização online alguns serviços fundamentais transfronteiras, que permitam aos empresários, conceber e gerir um negócio em qualquer parte da Europa, independentemente da sua localização, bem como permitir aos cidadãos estudar, trabalhar, morar e fazer uso da sua reforma em qualquer local da União Europeia; bem como;
- Levar à utilização dos serviços de administração pública *online*, 50% dos cidadãos da UE e por 80% das empresas.

#### **4.2 Enquadramento nacional**

As medidas tomadas a nível europeu vêm reforçar as medidas nacionais, aparecendo a Agenda Digital 2015<sup>27</sup>, um programa de ação nacional incluído no Plano Tecnológico<sup>28</sup>. A meta até 2015 e dentro da esfera da melhor governação, é “*manter a posição de referência*

---

<sup>26</sup> Vide: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/digital-agenda-europe>, a Agenda Digital para a Europa constitui uma das sete iniciativas da Estratégia Europa2020

<sup>27</sup> Vide: <http://www.portugaldigital.pt/medidas/>, Medidas Agenda Portugal digital

<sup>28</sup> Vide: Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2010, de 19 de novembro publicada, no *Diário da República*, 1.ª série-N.º 225, <https://dre.pt/application/file/308802>

*de Portugal na disponibilização e sofisticação de serviços públicos online, aumentando em 50% o uso desses serviços pelas famílias”, colocando-o em linha com as regras europeias.*

O programa do XVIII Governo Constitucional, também dentro da mesma linha e regras europeias, veio estabelecer como prioridade a simplificação e a agilização do regime de licenças e condicionamentos prévios ao acesso e exercício de atividades, de modo a reduzir custos administrativos para os cidadãos e empresas. Assim, dentro de este âmbito surgem três iniciativas:

- Simplificação do regime de exercício da atividade industrial (REAI), resultante do Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de outubro que veio estabelecer um sistema de informação que antecipadamente permite saber quais os custos e prazos associados ao exercício de uma atividade industrial, e que veio também permitir a submissão eletrónica do pedido e o acompanhamento *online* do mesmo;
- O Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, veio transpor a Diretiva de Serviços para o direito português, e estabelecer os princípios e as regras necessárias para a simplificação do livre acesso e exercício das atividades de serviços com compensação económica;
- A iniciativa «Licenciamento Zero» tem como orientação simplificar o regime de exercício de diversas atividades económicas através da eliminação de licenças ou outras permissões administrativas, apostando no reforço da fiscalização sobre essas atividades, designada por fiscalização «*a posteriori*».

Foi através do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho<sup>29</sup>, que a Diretiva foi transposta para a ordem jurídica portuguesa, e que veio estabelecer os princípios e as regras indispensáveis para a simplificação e o livre acesso e exercício das atividades de serviços com contrapartida económica realizadas em Portugal, instituindo nomeadamente: a concretização do princípio do reconhecimento mútuo, a imposição legal de desmaterialização integral dos procedimentos administrativos num balcão único eletrónico dos serviços, designado por

---

<sup>29</sup> Vide: <https://dre.pt/application/file/333971>, Decreto – Lei nº92/2010, de 26 de julho

«Balcão do Empreendedor», a cooperação administrativa entre Estados-Membros no exercício desse controlo, e ainda prestar assistência a destinatários de serviços, empresários ou utilizadores<sup>30</sup>.

O “balcão único” deve facultar a qualquer destinatário de serviços, de todos os Estados-Membros da União Europeia, a observância direta e imediata de atos e outros formalismos imprescindíveis para aceder e exercer uma atividade de serviços, onde se incluem meios de pagamento eletrónico, assim como a possibilidade de acompanhar e consultar os respetivos procedimentos. Perante o exposto, os empreendedores do serviço que pretendam dar início a uma atividade no mercado europeu, podem aceder ao “balcão único” do país pretendido da União Europeia<sup>31</sup>.

Estes projetos de relevante importância, em que os objetivos são aumentar a competitividade e a redução dos custos administrativos, com crescente transparência e tornando mais fácil o exercício de uma atividade económica, foram reforçados no Memorando de Entendimento da Troika<sup>32</sup> que na medida 5.33 impõe metas para a reforma de simplificação, com o intuito da redução da carga administrativa:

- Continuação da expansão da rede de Balcões Únicos em três línguas, concedendo informações gerais sobre todos os aspetos mais salientes da Diretiva dos Serviços e da Diretiva das Qualificações Profissionais e, em especial, melhorar o acesso dos prestadores de serviços da União Europeia e do Espaço Económico Europeu ao Balcão Único, tornando claros os requisitos aplicáveis aos prestadores estabelecidos em território nacional e noutros Estados [janeiro 2012], e disponibilizando no Balcão Único formulários únicos eletrónicos, de modo a serem utilizados por todos os municípios, de pelo menos dois procedimentos abrangidos pela Diretiva de Serviços da responsabilidade dos municípios [T1-2012];

---

<sup>30</sup> Vide: <http://www.dgae.min-economia.pt/>, Direção Geral das Atividades Económicas- entidade responsável pela transposição da Diretiva Comunitária, no âmbito serviços no mercado interno (quadro Transposição das Diretivas Comunitárias/coordenação comunitária/coordenação internacional)

<sup>31</sup> Vide: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_pt.htm), Balcão único-Mercado Interno-Comissão Europeia

<sup>32</sup> Vide: [http://www.portugal.gov.pt/media/459270/mou\\_pt\\_20111209.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/459270/mou_pt_20111209.pdf), *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*, 9 dezembro 2011

- Restituir aos Balcões Únicos maior facilidade de utilização e dotá-los de uma maior capacidade de resposta às necessidades das PME, maior abrangência aos procedimentos eletrónicos a todos os setores abrangidos pela Diretiva dos Serviços e Diretiva das Qualificações Profissionais, e ainda adequar os conteúdos e as informações disponíveis nos Balcões Únicos à nova legislação que vier a ser adotada [T1-2012];
- Ficarem disponíveis no Balcão Único procedimentos *online* do registo dos estabelecimentos incluídos no projeto Licenciamento Zero (regido pelo artigo 14.º do DL n.º48/2011, de 1 de abril) até fevereiro de 2012; o projeto Licenciamento Zero, que põe fim às autorizações/licenciamentos e os substitui por uma declaração ao Balcão Único, aplicável aos setores grossista, de retalho, a restaurantes e bares deverá ficar apto para entrar em pleno funcionamento [T2-2012]. A plataforma será disponibilizada a todos os setores da administração, inclusive aos municípios [T3-2012];
- Alargamento do Balcão Único aos serviços que não constam da Diretiva dos Serviços [T2-2013];
- Alargamento do projeto Licenciamento Zero a outros setores da economia [T3-2013].

As medidas apresentadas possuem como base a Declaração de *Malmö* e as moções europeias na Agenda Digital para a Europa que antecipam, essencialmente, e uniformizam os serviços eletrónicos como forma de tornar possível “um mercado único” que permita conceber e gerir um negócio em qualquer ponto da União Europeia, permitindo aos cidadãos e empresas uma maior capacidade de intervenção.

A problemática dos encargos administrativos no desenvolvimento de uma atividade económica em Portugal, ao longo do tempo tem vindo a encontrar-se devido à tomada de consciência a nível internacional, ainda que se integre num conjunto de iniciativas públicas no contexto da simplificação e modernização administrativa que tiveram início no fim dos anos 90. Estas iniciativas tiveram origem fundamentalmente num conhecimento generalizado de que a relação entre a AP e os cidadãos deve ter como primazia critérios de eficiência, racionais e de simplificação assemelhando-se com a inspiração da escola de *New Public Management* -, orientação para o mercado e cidadãos, evidenciando a avaliação de

desempenho baseada em indicadores e objetivos mensuráveis de modo a incentivar a gestão eficiente dos recursos públicos, de acordo com o já referido no enquadramento do tema nas teorias da modernização e reforma administrativas do presente trabalho de projeto.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que veio implementar um conjunto de princípios de estabelece uma de modernização administrativa, realçando a relação entre o atendimento dos cidadãos, nomeadamente a obrigação de tornar disponível um endereço de correio eletrónico, dispensar dos originais dos documentos (podendo ser substituídos por cópia simples) bem como a elaboração de documentos informativos, simples e de fácil compreensão, surge assim, a primeira iniciativa pública sobre esta matéria. As primeiras Lojas do Cidadão, que foram criadas no mesmo ano, fazem parte do incentivo da reforma, dando outro sentido à relação entre a administração e o cidadão ao consentir que no mesmo espaço prestem vários serviços, ligados a diversos organismos públicos. A partir daqui, as reformas foram especialmente aprofundadas nos programas dos sucessivos governos, destacando-se o Programa do XVII Governo Constitucional, que pôs em prática o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa – SIMPLEX, e o Programa Legislar Melhor, de 2006.

O Programa SIMPLEX, tem tido a preocupação de envolver especialmente os vários níveis da administração pública (central, regional e local), procurando de um modo geral adotar regras e procedimentos mais eficientes, resultando numa maior capacidade de servir satisfação do cidadão, incentivando na AP portuguesa uma cultura que privilegie a simplificação, tornando públicas as boas práticas que contribuam de modo significativo para esse objetivo.

O programa SIMPLEX<sup>33</sup> impõe-se em dois eixos principais:

- A simplificação preventiva, que tem como finalidade a melhoria da realização legislativa avaliando previamente os custos administrativos resultantes de cada nova regulamentação (*regulatory impact assessment*), recorrendo ao Teste

---

<sup>33</sup>Vide: [http://www.simplex.pt/2006programa/programa2006\\_03Programa.html](http://www.simplex.pt/2006programa/programa2006_03Programa.html)

SIMPLEX, que traduz e referencia o método do *checklist*, permitindo a avaliação necessária da qualidade da regulamentação apontada na Recomendação para a Melhoria da Qualidade da Regulação Governamental da OCDE;

- A simplificação corretiva, que tem como propósito a alteração de processos e de procedimentos que já constam de leis e regulamentos em vigor, baseada numa apreciação sobre os resultados dos seus impactos.

#### **4.3 A iniciativa, a simplificação do regime de diversas atividades económicas, a desmaterialização no balcão do empreendedor e a implementação**

De entre as medidas que têm por finalidade a redução dos custos de contexto para as atividades económicas sujeitas a licença ou autorização, especificamente para pequenos negócios, realça-se a iniciativa «Licenciamento Zero-LZ»; uma das medidas mais relevantes da “Agenda Digital 2015” nacional, e um compromisso no âmbito do Simplex’10. Os seus objetivos foram também reforçados no Memorando de Entendimento sobre Condicionalidades de Política Económica, celebrado em 17 de maio de 2011 com a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional<sup>34</sup>. A matéria que consta deste Memorando foi revista e desenvolvida sucessivamente conforme a de 14 de outubro de 2012 (ponto 5.25, pag.29 e 30)<sup>35</sup>, que salienta a necessidade de concretizar as soluções previstas no LZ, instituindo para o efeito alguns prazos para a materialização destes objetivos, nomeadamente:

- Disponibilização dos formulários “online” até ao final do primeiro trimestre de 2013 para cumprimento de formalidades;
- Tornar geral a experiência dos municípios piloto aos restantes municípios até ao segundo trimestre;
- Disponibilização do Balcão do Empreendedor para o cumprimento de formalidades não constantes na Diretiva Serviços;

---

<sup>34</sup> Vide: [http://www.amrconsult.com/wp-content/uploads/2011/05/MemorandoEntendimento\\_PT.pdf](http://www.amrconsult.com/wp-content/uploads/2011/05/MemorandoEntendimento_PT.pdf)

<sup>35</sup> Vide: [http://www.portugal.gov.pt/media/812310/5r\\_mou\\_pt\\_20121014.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/812310/5r_mou_pt_20121014.pdf) (pag.29 e 30)

- Generalizar o LZ a outros setores de serviços da economia.

A iniciativa Licenciamento Zero assumiu-se portanto como uma mais-valia no processo de desburocratização dentro do contexto do Programa SIMPLEX, materializando-se nos seguintes diplomas legais:

- Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril – aprova a iniciativa Licenciamento Zero;
- Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril – cria o Balcão do Empreendedor;
- Portaria n.º 215/2011, de 31 de maio – estabelece os requisitos específicos de instalação e funcionamento de estabelecimentos de restauração e bebidas;
- Portaria n.º 239/2011, de 21 de junho – identifica os elementos que deverão constar das meras comunicações prévias e comunicações prévias com prazo.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, encontram-se espelhados os principais objetivos do LZ, tais como:

- Redução dos encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas;
- Desmaterialização de procedimentos administrativos e atualização do modo de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas, realizando deste modo as obrigações que decorrem da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro;
- Adequação do regime jurídico das atividades de prestação de serviços às regras e princípios indicados na diretiva.

Estes objetivos têm continuidade por via da simplificação do regime de exercício de diversas atividades económicas e da desmaterialização dos correspondentes procedimentos administrativos no «Balcão do Empreendedor».

Assim, o LZ cria um regime simplificado para a instalação e modificação de estabelecimentos de restauração ou de bebidas, estabelecimentos de comércio de bens, estabelecimentos de prestação de serviços ou de armazenagem, por via da diminuição, ou supressão, de formalismos, em que o objetivo é a partilha de informação entre todas as autoridades com relevância no seu conhecimento, designadamente para efeitos de fiscalização ou cadastral.



O dia-a-dia da atividade decorrente das empresas das áreas de atividade referidas abrir (ou fechar) uma loja, café ou restaurante, instalar uma esplanada na via pública ou afixar um suporte com mensagem publicitária, deixaram de ficar sujeitos a qualquer permissão administrativa, materializada através de uma licença ou autorização, dependendo apenas da apresentação de uma comunicação nas câmaras municipais.

Num procedimento de licenciamento, o interessado é obrigado a aguardar que a autoridade administrativa proceda à verificação dos documentos por si apresentados, se estes cumprem todos os requisitos legais, para que possa ser emitida uma licença administrativa, da qual depende o exercício da atividade pretendida; enquanto que na comunicação prévia, o interessado apenas comunica a instalação da atividade que pretende exercer, responsabilizando-se pelo cumprimento das disposições legais aplicáveis à atividade, que diz conhecer e aplicá-los de forma consciente, assim, há uma inversão de papéis, ou seja no controlo das condições legais.

No caso da mera comunicação prévia, prevista no n.º2 do artigo 4.º, n.º 3 do artigo 8.º, n.º 3 do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º48/2011, de 1 de abril)<sup>36</sup>, o agente económico poderá exercer imediatamente a atividade pretendida, sem ter de esperar por qualquer resposta da Câmara Municipal.

Ou até, como no caso da comunicação prévia com prazo prevista no n.º 2 do artigo 5.º, n.º 2 do artigo 6.º e n.º 5 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º48/2011, de 1 de abril)<sup>37</sup>, ter de esperar que decorra o prazo de 20 dias para tomar conhecimento do seu deferimento, semelhante ao controlo prévio da licença, embora mais breve, para que possa dar início à sua atividade, mesmo que não tenha obtido resposta da Câmara.

Para além destas medidas de simplificação das formalidades existentes, são também abolidos os licenciamentos relacionados com o exercício de certas atividades económicas:

---

<sup>36</sup> Vide: <https://dre.pt/application/file/277483> , pags.1884,1886,1887

<sup>37</sup> Vide: <https://dre.pt/application/file/277483> , pags.1885,1887

- A afixação de publicidade nas condições definidas no n.º1 do artigo 3.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto;
- A afixação do mapa de horário de funcionamento e suas alterações prevista no Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio;
- E o licenciamento das atividades de venda de bilhetes para espetáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda e de realização de leilões, previstas no Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro (a supressão do licenciamento é resultado da alteração a cada um dos referido diplomas legais traduzida no Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, que aprova o Licenciamento Zero).

Surge para os municípios, a ocasião de regulamentar e estabelecer por critérios a uso privativo do espaço público, que modo a assegurar convenientemente a utilização deste espaço pelos cidadãos e empresas, no campo de ação da sua atividade comercial ou de prestação de serviços (n.º1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º48/2011, de 1 de abril).

Deste modo, o agente económico toma a responsabilidade de proceder à aplicação dos preceitos legais correspondentes ao exercício da atividade económica com o devido conhecimento, e a Câmara Municipal deverá, «a posteriori», averiguar o seu cumprimento, através de ações de fiscalização e caso seja necessário pela instauração de processos de contraordenação, quando se verifique o incumprimento (Secção V do Decreto-Lei n.º48/2011, de 1 de abril). Constata-se assim que o controlo prévio dá lugar ao controlo sucessivo.

Com a redução das permissões administrativas (licenças, autorizações, vistorias, etc.) passa a haver uma maior responsabilização do agente económico, que por sua vez, este tem à sua disposição mais informação com a divulgação dos critérios e requisitos necessários à respetiva atividade no Balcão do Empreendedor, que também deve ser associada ao reforço da fiscalização. Nesta orientação, este sistema aumenta os valores das coimas e prevê a aplicação de sanções acessórias que podem ser de impedimento do exercício da atividade ou de encerramento do estabelecimento por um período até dois anos. Os municípios viram

reforçado o seu poder para conseguirem proceder à remoção dos elementos que ocupam o domínio público indevidamente, sendo as respetivas despesas suportadas pelo agente económico infrator.

Podemos dizer por fim, que este regime vem aplicar os princípios e regras de simplificação que decorrem da Diretiva de Serviços, tendo em vista tornar o exercício de uma atividade económica mais simples, mais célere, mais transparente e mais económico.

Neste sentido, encontram-se dois mecanismos de modernização administrativa que pretendem simplificar o exercício de uma atividade económica, em que o grande objetivo é, tanto contribuir para o aumento da competitividade à escala nacional, como da União Europeia.

O LZ procura fundamentalmente eliminar, simplificar e desmaterializar muitas das disposições legais a que uma empresa tem que cumprir para exercer a sua atividade, consubstanciando o princípio do balcão eletrónico. Verifica-se que, como nas formalidades ligadas ao exercício de uma atividade económica cingida pela Diretiva de Serviços, também as formalidades indicadas no Licenciamento encontram-se disponíveis por meio do Balcão do Empreendedor (Relatório 6 anos Simplex)<sup>38</sup>.

Para além da redução (ou supressão) de formalidades, a novidade da medida passa por reduzir formalidades, e traduz-se no cumprimento destas num balcão único de serviços, acessível *online*, designado «Balcão do Empreendedor», apontando para a desmaterialização de procedimentos administrativos.

---

<sup>38</sup>Vide: <http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>



**Figura 2** - Portal da empresa - balcão do empreendedor

Fonte: Portal da empresa, disponível em [www.portaldaempresa.pt](http://www.portaldaempresa.pt)

O Balcão do Empreendedor não será somente o *point of single contact*<sup>39</sup> que a doutrina internacional da simplificação administrativa pretende efetuar com as comunicações prévias que venham a substituir as licenças e autorizações. É também uma ferramenta que informa o interessado e permite saber as regras e formalidades administrativas necessárias à prática de uma atividade económica.

Ao disponibilizar e ao integrar de serviços em meio *online* procura-se diminuir decorrentes do preenchimento de formulários e de deslocações aos serviços, originando ganhos de eficiência e poupanças para os utentes e para os organismos públicos.

O interessado poderá aceder diretamente ao Balcão do Empreendedor por meio do Portal da Empresa, acedendo em [www.portaldaempresa.pt](http://www.portaldaempresa.pt)<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Vide: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/mileu-study/pt-national-report-part\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/mileu-study/pt-national-report-part_1_en.pdf), pag.10

<sup>40</sup> <http://www.portaldaempresa.pt/cve/pt>



**Figura 3** - Portal da empresa - balcão do empreendedor

Fonte: Portal da empresa, disponível em [www.portaldaempresa.pt](http://www.portaldaempresa.pt)

O DLn.º48/2011, de 01 de abril, estabelece a possibilidade de acesso mediado nos locais de atendimento dos serviços públicos, de modo que o interessado, pode formalizar uma comunicação prévia com a ajuda de um funcionário referenciado no sistema informático para a instrução dos seus pedidos *online*; neste sentido o balcão único pressupõe o domínio do uso da internet. De qualquer forma, a autenticação do requerente é feita através do certificado digital associado ao cartão de cidadão.

A execução do LZ vem implicar um esforço por parte dos municípios para se adaptarem à novidade do regime legal, possuindo a incumbência de alterar os respetivos regulamentos e modificar processos internos de funcionamento. O papel de coordenação da adaptação dos municípios é atribuído à Agência para a Modernização Administrativa- AMA, I.P., a quem

cabe desenvolver as ferramentas informáticas necessárias ao funcionamento do Balcão do Empreendedor (artigo 2.º da Portaria n.º131/2011, de 4 de abril)<sup>41</sup>.

A AMA<sup>42</sup> tendo por base o método de enumeração de encargos administrativos levada a cabo pelo *Standard Cost Model*<sup>43</sup> elaborou um guia de orientação, designado por manual do utilizador<sup>44</sup>; serve para orientar os cidadãos e as empresas das formalidades a cumprir nos municípios, e aferir todos os serviços disponíveis nos municípios a prestar aos cidadãos e agentes económicos.

Apoiados no catálogo, os municípios escolhem aquelas que pretendem ver satisfeitas e carregam no *backoffice* do Balcão do Empreendedor (portal disponível na internet) a informação sobre as observâncias a cumprir no município (valor de taxas, condições da ocupação do espaço público). Apresenta-se também por catálogo, através de diagrama, o procedimento aplicável: valor de taxa, o prazo médio para emissão de uma licença, os motivos que levaram à recusa do pedido e mecanismos de defesa, bem como o tempo médio de aprovação.

A ligação efetua-se com base numa relação estabelecida diretamente entre o funcionário da AMA (gestor do relacionamento) e um funcionário de cada Município (interlocutor único). De maneira a evitar comunicações ineficazes, que poderiam resultar dos sistemas hierárquicos dos organismos, esta relação é feita através de contacto pessoal, de comunicação telefónica e por correio eletrónico, regularmente entre ambos e não através de uma comunicação institucional (AMA-Município).

Não obstante, a AMA tem dirigido com frequência ofícios institucionais aos presidentes de câmara, sempre que considera necessário conferir uma solenidade a algumas fases da

---

<sup>41</sup> Vide: Portaria n.º131/2011, de 4 de abril, publicada, no *Diário da República*, 1.ª série-N.º66, <https://dre.pt/application/file/277944>

<sup>42</sup> Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.)

<sup>43</sup> Vide: SCM Network website, <http://www.administrative-burdens.com/> e <http://www.simplex.pt/downloads/manualSCM.pdf>

<sup>44</sup> Vide: [http://www.cmav.pt/pdf/manual\\_de\\_utilizador\\_licenciamento\\_zero.pdf](http://www.cmav.pt/pdf/manual_de_utilizador_licenciamento_zero.pdf)

implementação. Por outro lado, pretende assegurar envolvimento e sensibilização dos dirigentes políticos para esta matéria.

Por outro lado, os catálogos de formalidades e os critérios de carregamento de informação para o *backoffice* do «Balcão do Empreendedor», assim como outros documentos importantes que permitem esclarecer e tirar dúvidas aos interlocutores únicos, realiza-se através de uma plataforma *online* com partilha de informação e documentação sobre o processo, a Rede do Portal do Cidadão e da Empresa, disponível aos interlocutores únicos do município que se encontrem acreditados no sistema. A AMA tem também realizado sessões de formação dirigidas aos interlocutores únicos e ações de formação aos trabalhadores dos municípios com a incumbência para tramitar internamente as comunicações prévias que serão efetuadas no «Balcão do Empreendedor».

O Decreto-Lei n.º 48/2011, de 01 de abril, entrou em vigor no dia 2 de maio de 2012 (artigo 44.º), se bem que a produção de efeitos se tenha limitado, a partir dessa data, às disposições que não dependiam da entrada em funcionamento do «Balcão do Empreendedor», a desenvolver pela AMA.

O artigo 5.º da Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril, instituiu uma fase experimental para a implementação do novo regime a um número restrito de municípios. Aderiram a esta fase os municípios de Abrantes, Águeda, Palmela, Portalegre e Porto. Estes municípios também tiveram uma participação demasiado importante no Programa SIMPLEX Autárquico.

Estes pilotos, são portadores de alguma experiência no desenvolvimento de projetos de simplificação e modernização administrativa, assim sendo previu-se a capacidade de possuírem processos organizativos e ferramentas informáticas capazes de suportar as soluções preceituadas no diploma.

Inicialmente previu-se que a fase experimental decorresse até 31 de dezembro de 2011, a partir da qual se procederia à adesão gradual dos municípios ao «Balcão do Empreendedor», na medida em que o sistema deveria plenamente estar operacional a partir de 2 de maio de 2012. No entanto, os constrangimentos financeiros do Estado e a impossibilidade de lançar os procedimentos de aquisição de serviços com vista ao desenvolvimento das ferramentas

informáticas indispensáveis à operacionalização do «Balcão do Empreendedor», transportaram a prorrogação dos referidos prazos por um ano.

Por esta razão, o Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2012, de 11 de julho, e a Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril veio a ser alterada pela Portaria 284/2012, de 20 de setembro, com a finalidade de alterar o prazo de produção de efeitos para 2 de maio de 2013.

O método de implementação utilizado, que inclui, como já foi referido, o carregamento de todas as formalidades e serviços a prestar pelo município, solicitado aos interlocutores únicos, tem por finalidade o início de um amplo projeto, e não apenas o de garantir a efetividade das soluções reconhecidas no novo regime legal.

A intensão é a de preparar mudança de processos organizacionais dos serviços públicos, dando início à preparação do evidente objetivo, o de alargar as soluções administrativas a outros domínios e sobretudo, difundir uma cultura de simplificação administrativa na administração (central e local).

O LZ surge assim como um momento de consolidação da reforma na relação entre a Administração Pública, os Cidadãos e Agentes Económicos, iniciada com o Programa SIMPLEX.

No início de 2015, O Decreto-Lei n.º 48/2011, de 01 de abril<sup>45</sup> sofre a segunda alteração através da publicação do Decreto-Lei n.º 10/ 2015, de 16 de janeiro<sup>46</sup> que aprova o Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração, tendo entrado em vigor a 1 de março deste ano corrente.

O Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR), possui os seguintes objetivos estratégicos, conforme o preâmbulo do diploma:

- Conformação do quadro legal em vigor com os princípios em matéria de simplificação do livre acesso e exercício das atividades de serviços – Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26

---

<sup>45</sup> Vide: Decreto-Lei n.º 48/2011, de 01 de abril publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 65  
Fonte: <https://dre.pt/application/file/277483>

<sup>46</sup> Vide: Decreto-Lei n.º 10/ 2015, de 16 de janeiro publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 11  
Fonte: <https://dre.pt/application/file/66229902>



de julho, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços de mercado interno;

- Sistematização coerente das regras que determinam o acesso e execução de atividades de comércio, serviços e restauração (RJACSR);
- Consagração do princípio da padronização mediante a criação, para a generalizada das atividades económicas, abrangidas – comércio, serviços e restauração – de procedimentos "Padrão", sujeitos a uma tramitação de aplicação geral;
- Consagração do Princípio da Prestação Digital de Serviço Público «digital como regra», à luz do Decreto- Lei n.º 74/2014, de 13 de maio<sup>47</sup>;
- Interconexão das diversas plataformas informáticas com o «Balcão do Empreendedor» (interoperabilidade do balcão);
- Agenda para a Competitividade do Comércio, Serviços e Restauração – 2014 – 2020, apresentada e publicitada no Portal do Governo em 30 de junho de 2014, e inserida no eixo estratégico «Redução de Custos de Contexto e Simplificação Administrativa»;
- Desmaterialização dos procedimentos administrativos e sua centralização num sítio na Internet único para os agentes económicos interagirem com a Administração Pública – «Balcão do empreendedor»;
- Diminuição dos encargos administrativos sobre os Cidadãos e as Empresas;
- Consagração do Princípio da Desoneração Procedimental, mediante a aplicação, em geral, da mera comunicação prévia;
- Introdução de mecanismos de simplificação em diplomas conexos: Ex: Horário de funcionamento de Estabelecimentos Comerciais;
- Consagração da liberalização de horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais;
- Descentralização da decisão da limitação dos horários, mediante intervenção das Autarquias Locais;
- Reforço da fiscalização sucessiva sobre tais atividades;

---

<sup>47</sup> Vide: Decreto- Lei n.º 74/2014, de 13 de maio publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 91  
Fonte: <https://dre.pt/application/file/25343791>

- Maior assertividade na aplicação de sanções em caso de incumprimento das obrigações legais ou regulamentares.

As principais implicações dos efeitos do diploma ( Decreto-Lei n.º 10/ 2015, de 16 de janeiro<sup>48</sup>), no âmbito do «Licenciamento Zero – LZ» são nomeadamente as seguintes:

- Quanto ao âmbito da aplicação do Zero :
  - São eliminadas do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 01 de abril todas as referencias aos regimes e regras consagrados no novo "RJACSR";
  - O «Licenciamento Zero» fica reduzido, no seu âmbito de aplicação, à definição do regime de ocupação do espaço público e da afixação e da inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial;
  - É revogado o regime de inscrição no cadastro comercial.
- Quanto ao Regime aplicável à ocupação de espaço publico:
  - Há um ajustamento ao dever de instrução das meras comunicações prévias, mediante a alteração ao n.º3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 10/ 2015, de 16 de janeiro<sup>49</sup>;
  - Procede-se à substituição do procedimento de comunicação prévia com prazo pelo procedimento de autorização, no caso em que as características e a localização do mobiliário urbano não respeitem os critérios materiais estabelecidos sobre a matéria.
- Quanto à Tramitação do procedimento de autorização:
  - O requerimento é acompanhado de todos os documentos instrutórios fixados no n.º3 do artigo 12.º do novo "RJACSR"<sup>50</sup>;
  - É acompanhado do pagamento das taxas devidas;

---

<sup>48</sup> Vide: Decreto-Lei n.º 10/ 2015, de 16 de janeiro publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 11  
Fonte: <https://dre.pt/application/file/66229902>

<sup>49</sup> Vide: Decreto-Lei n.º 10/ 2015, de 16 de janeiro publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 11, pp.459  
Fonte: <https://dre.pt/application/file/66229902>

<sup>50</sup> Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração (RJACSR),  
Vide: Decreto-Lei n.º 10/ 2015, de 16 de janeiro publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 11  
Fonte: <https://dre.pt/application/file/66229902>

- É identificado o equipamento que não cumpre os limites estabelecidos e devidamente fundamentado.
- Quanto aos Títulos:
  - Eliminação da comunicação prévia com prazo, sendo tal título substituído pelo comprovativo de entrega, no Balcão do Empreendedor.
- Quanto à Fiscalização:
  - É fixada competência exclusiva a favor do Município territorialmente competente, sendo subtraída tal competência à ASAE (Autoridade de Segurança Alimentar e Económica).
- Quanto ao Regime Sancionatório:
  - Há um agravamento da moldura das coimas;
  - Há uma despenalização quanto à falta de comunicação de encerramento do estabelecimento;
  - A competência dos processos contraordenacionais cabe aos Municípios, sendo da competência do Presidente a sua aplicação;
  - O produto das coimas reverte na totalidade para os Municípios respetivos.

#### **4.4 Atendimento no setor público – o novo paradigma**

Independentemente das diferenças no cariz das reformas, decorrentes de contextos nacionais e institucionais distintos, separando fundamentalmente países que seguem o modelo continental daqueles que seguem o modelo anglo-saxónico, é possível identificar um corpo consistente, nomeadamente uma linguagem comum quanto a uma maior orientação para o cliente, o desenvolvimento de novas formas de prestação dos serviços, bem como a adoção de novas tecnologias e o aumento dos mecanismos de prestação de contas centrados nos resultados (Araújo, 1999),(Frederckson, 1996), (Hood, Emerging Issues in Public Administration, 1995).

Simultaneamente, a literatura também indica que as reformas têm sistematicamente surgido num contexto de pressão para uma maior moderação na utilização dos recursos têm

resultado na fragmentação da administração pública e na implementação de referenciais de medição da performance organizacional. No momento, a administração pública rege-se por novo paradigma, assente essencialmente na orientação dos serviços públicos para os cidadãos/clientes (Bradley & Parker, 2000).

As políticas de simplificação e o novo modelo de prestação de serviços públicos, que colocam o cidadão no centro da Administração Pública, alterando desse modo o modelo tradicional, demonstram que é imprescindível a reformulação de processos e articulação das várias entidades da AP, bem como a partilha de informação. Mais do que comunicar apenas a nível nacional, as novas diretrizes europeias vão no sentido de uma comunicação entre as várias administrações dos Estados-Membros.

Segundo a AMA<sup>51</sup>, o novo paradigma de atendimento assenta em três pilares:

- Perspetiva “centrada no cidadão ou empresa” que pressupõe que as diferentes entidades devem partilhar um conjunto de informação sobre o cliente, o que exige a interoperabilidade e a colaboração entre os vários agentes da AP;
- A integração multicanal, que permite a prestação de serviços através de múltiplos canais de atendimento complementares;
- Transversalidade dos serviços, ou seja, a prestação de serviços orientados à satisfação das necessidades do cliente, por eventos de vida e não pela sua entidade prestadora.

No entanto, para atingir a partilha de informação e adquirir estruturas em rede, os primeiros passos surgiram com a publicação do Decreto-Lei n.º135/99, de 22 de abril<sup>52</sup>, que no seu n.º1 do artigo 7.º, impõe que as autarquias deverão possuir na entrada uma zona de atendimento, onde deve permanecer um colaborador conhecedor da estrutura da organização que a integra e com formação na área de atendimento ao público como forma de prestar os primeiros esclarecimentos e/ou efetuar um encaminhamento dos cidadãos/clientes para o serviço/departamento adequado; numa lógica de que os

---

<sup>51</sup> Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.)

<sup>52</sup> Fonte: <https://dre.pt/application/file/534675>

colaboradores do atendimento são conhecedores da estrutura e das competências da organização.

Este aspecto deixa antever, desde logo, uma preocupação com o acolhimento ao cidadão/cliente quando este “chega” à organização e constitui um primeiro passo importante para prestar serviços com qualidade. Outra imposição incluída no Decreto-Lei, que também se insere no sentido da qualidade, prende-se com o horário de atendimento, como fator a ter em conta para a adequação do serviço às necessidades do cidadão/cliente.

No momento, cada vez mais os municípios investem recursos na certificação dos seus serviços e desenvolvem e generalizam novas formas de prestação dos serviços, tirando partido das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), na tentativa de implementação das principais medidas decorrentes da modernização administrativa, no sentido da adoção da Gestão da Qualidade, como forma de servir com eficácia os cidadãos/clientes.

## **5. A Gestão de Projetos: principais conceitos e instituições**

Neste ponto serão apresentados os conceitos de projeto, de gestão de projetos e de outros considerados importantes dentro da área de conhecimento identificada como Gestão de Projetos, para efeitos desta pesquisa.

Vale ainda destacar que as definições acerca de Gestão de Projetos e Projetos que foram adotadas neste trabalho de investigação são as provenientes do PMBOK (PMI, 2012).

### **5.1 Importância do conjunto de conhecimentos afetos à Gestão de Projetos para as organizações – Atividades, processos e projetos**

As práticas de gestão de projetos são muito antigas, remontam a todas grandes empreitadas da humanidade, como exemplo, podemos citar a construção das pirâmides que, certamente, necessitaram de coordenação e planeamento (Verzuh, 2000). Mas foi somente, a partir do século XX, que surgiram o título e a disciplina, ganhando destaque a partir de 1950 em decorrência dos programas militares da guerra fria. Contudo, foi recentemente, a partir da

década de 1990, que esta atividade se difundiu além dos projetos de construção civil e da indústria aeroespacial e bélica (Verzuh, 2000).

Ainda, a partir desta década, houve uma corrida pela excelência na gestão de projetos, pois, as organizações perceberam seus benefícios não só para elas mesmas como também para seus fornecedores. Neste sentido, a gestão de projetos passou a ser uma tecnologia competitiva utilizada não só para atrair novos negócios, mas também para manter ou aperfeiçoar os tradicionais ou já existentes (Kerzner H. , 2006) .

Para Kaplan & Norton (2004) e Alignment (2006) citados por Monteiro (2009, p. 20) as organizações executam as atividades decorrentes da sua estratégia que definem para cumprir a sua missão; neste sentido, Michael Porter (1985) citado por Monteiro (2009), em meados da década de 1980, separou estas atividades em três grupos distintos:

- A atividades com valor direto para os destinatários dos produtos ou serviços da organização: as atividades primárias da organização;
- A atividades com valor indireto para os destinatários dos produtos e serviços finais da organização, as quais, em execução continuada, permitem a execução das atividades primárias; designam-se por atividades de suporte da organização;
- O outro grupo de atividades foi designado por atividades de *quality assurance*, ou seja, atividades que asseguram que as outras atividades estão a funcionar de acordo com o esperado.

Foi um passo de enorme modernidade no pensamento dos gestores em relação às suas organizações; conseguir olhar, pensar e visionar a globalidade da organização por atividades, independentemente da visão fornecida pela estrutura organizativa e pelas pessoas (Monteiro, 2009, p. 20).

Atualmente os projetos estão presentes em todas as áreas; o número de empresas e organizações que estruturam seus empreendimentos em forma de projetos para atender os seus clientes/cidadãos com iniciativas não repetitivas têm vindo a aumentar. Esta diferenciação com as formas tradicionais de organização requer uma visão de organização e de gestão bastante diferentes, o que tem provocado o aumento do número e da frequência de projetos nessas organizações (Menezes, 2003).

O domínio dos princípios e das técnicas de gestão eficiente de um projeto têm-se tornado um imperativo na atualidade. Assim, as organizações devem-se capacitar para conseguir qualidade de resultados e cumprimento de metas físicas e financeiras dos seus empreendimentos (Menezes, 2003).

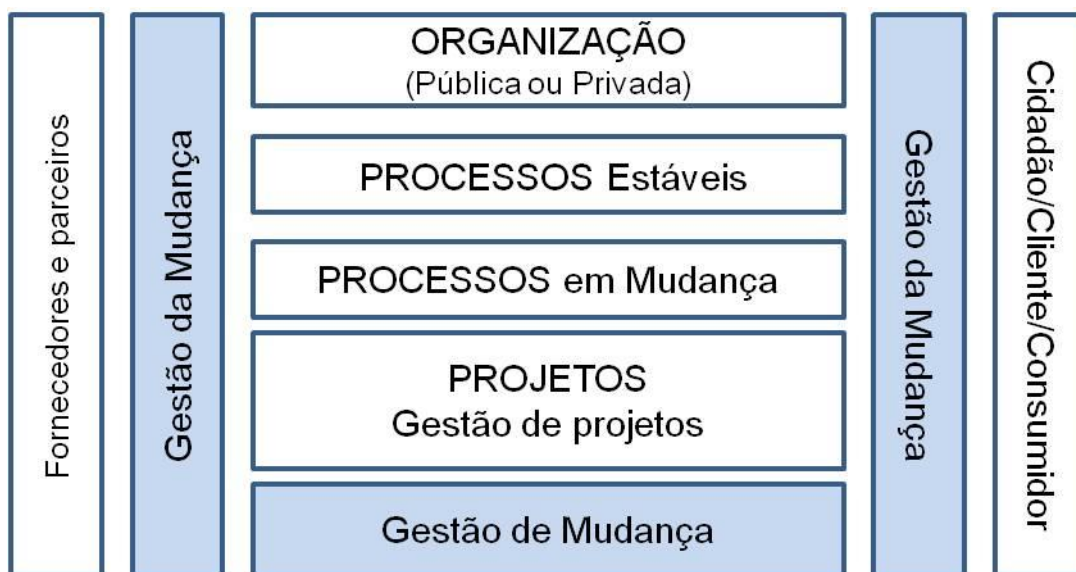
Para Monteiro (2009, p. 21) a concorrência e, mais recentemente, a própria sustentabilidade estão sempre na agenda dos *stakeholders* das organizações, são matérias de análise e decisão permanentes desde as ameaças ao crescimento (a própria sobrevivência) até às oportunidades de parcerias estratégicas locais ou globais. Esta incerteza organizacional – económica, social e política –, requer bases sólidas que permitam o embate das mudanças.

Por isso, de forma genérica os objetivos estratégicos e operacionais dirigem-se para mais eficiência, mais eficácia nos resultados, mais interação com consumidores/cidadãos, cumprimento dos *standards* de qualidade e risco, e ainda desenvolvimento de atitudes e competências em criatividade e inovação (Monteiro, 2009, p. 21).

Esta movimentação e ações simultâneas e entrelaçadas nas organizações fazem-se através das atividades ou processos de estabilidade controlada e através de novos projetos (Monteiro, 2009, p. 21).

Os projetos são os responsáveis por trazer as mudanças mais profundas e estruturantes. No fim do projeto os resultados obtidos passam para o domínio dos processos.

Nos momentos de transformação confrontamo-nos simultaneamente com processos e projetos. É fundamental fazer a distinção. A sua gestão é profundamente diferente, conforme figura 4 (Monteiro, 2009, p. 21).



**Figura 4 - A organização em transformação**  
 Fonte: (Monteiro, A gestão de projetos- Aplicação ao sector da saúde, 2009)

#### 5.1.1 Definição de processo

Segundo Davenport (1993) citado por Monteiro (2009) nas definições de processo podemos encontrar:

- Um processo é simplesmente um conjunto de atividades estruturadas e mensuráveis, destinadas a produzir um resultado para um cliente ou mercado em particular;
- Um processo é portanto uma ordenação específica de atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um princípio e um fim e com dados iniciais e resultados claramente identificados: uma estruturação da ação.

Para Monteiro (2009, p. 22) num processo são conhecidos os *inputs*, os *outputs* e a forma de chegar aos *outputs* partindo dos *inputs*, ou seja, a sequência de passos e ações necessárias já conhecida e documentada.

As organizações devem ter os seus processos organizacionais descritos e disponíveis como ponto de partida perante as ações que têm de executar e avaliar, as ações que vão ser alteradas por pequenas melhorias ou as que vão sofrer profundas mudanças (Monteiro, 2009, p. 22) .



Os processos tradicionais Davenport (1993), Hammer & Champy (1994), Zidel (2006) citados por Monteiro (2009, p. 22) tiveram fortíssimo impacto com as novas tecnologias de informação e comunicação (TIC); a Internet, as transações eletrônicas em grande escala, a miniaturização e os novos dispositivos móveis, a evolução das telecomunicações e as arquiteturas interoperáveis transformam constantemente o panorama das interações entre os vários atores.

Para Monteiro (2009) as iniciativas para transformar são os projetos.

### **5.1.2 Definição de projeto**

Segundo a definição do PMI (2012) projetos são esforços temporários empreendidos para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo.

Na definição de Kerzner (2001), projetos são empreendimentos com objetivo identificável, que consomem recursos e operam sob pressões de prazos, custos e qualidade.

Para Monteiro (2009, p. 22) as características que fazem com que uma iniciativa constitua um projeto são:

- Ser uma iniciativa com um objetivo específico e novo para a organização;
- Ter um patrocinador da iniciativa que pretende de forma esclarecida e comprometida os resultados gerados com o projeto;
- Ter uma data de início e uma data de fim claramente definidas;
- Ter um mecanismo de financiamento aprovado.

### **5.1.3 A Gestão de projetos**

O gestão de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto com a intenção de atender seus requisitos, e é realizado com o uso dos processos iniciar, planejar, controlar e encerrar (Verzuh, 2000).

A gestão de projetos pode ser definida como o planejamento, programação e controle de uma série de tarefas integradas de forma a atingir seus objetivos com êxito, em benefício de todos os que participam do projeto (Kerzner H. , 2006).

As principais atividades da gestão de projetos, segundo o PMBOK (PMI, 2012) são:

- Identificação das necessidades;
- Estabelecimento de objetivos claros e alcançáveis;
- Levantamento das necessidades de qualidade, âmbito, tempo e custo;
- Adaptação das especificações, dos planos e da abordagem às diferentes preocupações e expectativas das diversas partes interessadas.

A gestão de projetos para ser bem sucedida necessita de planeamento e coordenação extensivos; os projetos por definição têm ambiguidades, indefinições, complexidade, conflituosidades, incertezas, riscos (...) pelo que a única forma de abordar a Gestão de Projetos é através de processos, porque os processos percorrem passos já descritos e experimentados que dão certeza ao projeto (Monteiro, 2009, p. 23).

Segundo Monteiro (2009, p. 23) qualquer abordagem de Gestão de Projetos apresenta decomposições destes processos em níveis de maior pormenor que permitem, à partida, perspectivar e esclarecer as variadíssimas atividades que devem fazer parte do dia-a-dia dos responsáveis e dos elementos das equipas do projeto. Neste sentido, o modelo da gestão de projetos integra quatro fases (definir e organizar, planejar, gerir a execução e fechar), incorporando ajustamentos ao projeto em curso e lições para os projetos seguintes (Monteiro, 2009, p. 23).

#### **5.1.4 Ciclo de vida do projeto**

A visibilidade do ciclo de vida de um projeto é de grande utilidade, pois permite a observação das principais atividades em cada uma das fases (Iniciação, Planeamento, Execução, Controle e Finalização) de um projeto. Além disso, é uma importante ferramenta para a criação de uma visão de futuro, para se estimar o prazo e o orçamento globais de um projeto (Menezes, 2003).

O ciclo de vida do projeto, são as sequências de fases que vão do começo ao fim do mesmo. O ciclo de vida permite uma visualização sistêmica, desde o início até o final, facilitando o uso de técnicas de gestão de projetos.

Para Monteiro (2009, p. 24) cada um destes quatro macroprocessos apresenta finalidades:

- A Iniciação (Definir e Organizar) - Este processo de gestão do projeto tem por obrigação criar a estrutura do projeto, ou seja, desenvolver as primeiras definições do projeto;
- O Planeamento (Planear) - Este segundo processo de gestão do projeto tem por obrigação preparar com o pormenor necessário ao arranque do projeto a infraestrutura física, organizacional e metodológica para o projeto iniciar o seu caminho. Os ajustamentos posteriores conduzem a alterações nestes resultados e compromissos iniciais;
- Gerir a Execução - Este processo de Gestão de Projeto requer todas as competências usuais de gestão (*soft e hard skills*). Cabe a este processo acompanhar, monitorar e controlar se o processo de trabalho em marcha e as entregas e resultados perspectivados estão a aparecer de acordo com o calendário estabelecido, com os orçamentos (consequência da aplicação dos recursos) estimados e com os níveis de qualidade aprovados. Cabe a este processo manter as equipas motivadas e com os níveis de produtividade necessários mesmo enfrentando problemas e surpresas que podem pôr em causa a linha de desenvolvimento prevista. Nesta fase do projeto, além das naturais competências nas áreas substantivas do projeto, competências de delegação, trabalho colaborativo, tomada de decisão, comunicação, gestão de conflitos e negociação são indispensáveis a todos os que intervêm no projeto, e muito particularmente ao chefe do projeto e aos chefes de equipa;
- Fechar - Este processo de Gestão de Projeto é onde termina o projeto, após as entregas e os resultados terem passado para a responsabilidade dos beneficiários nas datas previstas, iniciais ou posteriormente ajustadas. É o momento de tirar lições, boas e más, que deverão influenciar as abordagens dos futuros projetos. É um momento de avaliação quer dos métodos, técnicas e ferramentas usadas, como também dos desempenhos dos elementos do projeto.

Para Kerzner (2006), o planeamento de um projeto deve abranger todos os aspetos de uma organização, desde relações entre os trabalhadores e seus gerentes e do pessoal administrativo com a direção, até as funções dos diversos personagens envolvidos no

processo. Também devem ser considerados os aspectos como a cultura e a estrutura corporativa da organização.

O planejamento engloba uma sequência de atividades que se inicia no detalhe dos objetivos, passando pelo estabelecimento do cronograma, distribuição de recursos materiais, financeiros e humanos. O necessário para que o projeto seja executado conforme planejado. Se houver mudanças, elas ocorrerão de maneira a não causar grandes impactos nos recursos afetados para o projeto. Como consequência do planejamento tem-se o plano do projeto, com o detalhe de tudo o que deve ser executado.

A execução significa realizar as atividades e aplicar corretamente os recursos previstos no planejamento, preferencialmente, deve-se montar uma estrutura para executar o plano. Essa estrutura deverá considerar a afetação das pessoas responsáveis pelas atividades em equipes; o detalhe do plano operacional pela equipe do projeto e os recursos materiais, humanos e financeiros necessários para a realização do projeto e que devem ser adquiridos ou mobilizados, conforme o cronograma estabelecido na etapa de planejamento (Maximiano, 2004).

A conclusão é a parte mais curta do projeto, porém não menos importante. As atividades de encerramento do projeto são compostas por três funções importantes: transição para a próxima fase (início da operação do produto ou serviço desenvolvido pelo projeto), estabelecimento do fechamento formal junto ao cliente do projeto e revisão dos sucessos e falhas do projeto com o intuito de melhorias futuras (Verzuh, 2000).

#### **5.1.5 Metodologia de gestão de projetos - PMI/PMBOK**

O simples fato de possuir e se seguir uma metodologia de gestão de projetos não é garantia de sucesso e excelência. Além disso, fatores externos podem representar forte influência no sucesso ou no fracasso da metodologia de gerenciamento de projetos de uma organização (Kerzner H. , 2006).

As metodologias de gestão de projetos precisam ser flexíveis, pois à medida que ocorrem mudanças nas organizações, em resposta à constante evolução ambiental, adaptações precisam ser feitas dentro do novo contexto organizacional. Contudo, são as mudanças que

exigem a plena dedicação dos administradores em todos os níveis da organização, com uma visão que conduza ao desenvolvimento de sistemas de gestão de projetos em completa integração com os demais sistemas da organização (Kerzner H. , 2006).

O guia PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*) é um guia para obter conhecimento sobre gestão de Projetos. Não se trata somente de um método, mas sim de uma visão geral sobre, o que e como, a gestão de projetos pode ser feita, baseada em amplas experiências práticas e estudos teóricos. É reconhecido como boa prática, o que significa que existe um acordo geral de que a aplicação correta das habilidades, ferramentas e técnicas que defende pode aumentar as possibilidades de sucesso dos projetos.

O PMBOK foi elaborado pelo PMI (*Project Management Institute*), fundado em 1969, e identifica, descreve e considera os conhecimentos e as práticas aplicáveis à maioria dos projetos. O guia também se refere aos processos da gestão que ocorrem durante o ciclo de vida de um projeto, como um consenso geral em relação ao seu valor e utilidade.

O principal objetivo do Guia PMBOK (Tabela1) é identificar um conjunto de conhecimentos em gestão de projetos que é amplamente reconhecido como boa prática. Conforme consta no PMBOK, “Identificar” significa fornecer uma visão geral, e não uma descrição completa. Já no que diz respeito à “amplamente reconhecido” significa que o conhecimento e as práticas descritas são aplicáveis à maioria dos projetos na maior parte do tempo, e que existe um consenso geral em relação ao seu valor e sua utilidade (PMI, 2012).

A metodologia do PMBOK está organizada em três seções, a primeira é a estrutura da gestão de projetos, que fornece uma estrutura básica para o entendimento da gestão de projetos. Nessa seção destaca-se o Ciclo de vida e a organização na qual será desenvolvido o projeto, em que são descritos os ambientes nos quais os projetos operam (PMI, 2012).

A segunda seção é a dos Processos da gestão de projetos, em que são descritos os cinco grupos de processos da gestão de projetos necessários para qualquer projeto e os processos que os compõem. Essa seção descreve a natureza multidimensional da gestão de projetos (PMI, 2012), considerando as fases do projeto:

- Iniciação - é o processo de autorização formal para um novo projeto, ou desenvolvimento da fase seguinte de um projeto em andamento. Em algumas

organizações, os projetos somente são iniciados após um estudo de viabilidade, que pode ser muito ou pouco complexo. A iniciação é dada por uma motivação, necessidade ou obrigação;

- Planeamento - é o processo de elaborar e documentar progressivamente o trabalho do projeto (âmbito do projeto), produzindo o produto do projeto. Desenvolve uma declaração escrita do âmbito, como base para decisões futuras do projeto. Nesta etapa devemos colocar no papel todas as informações necessárias. Uma declaração de âmbito bem feita facilita bastante o tempo do projeto, o gerente do projeto e o relacionamento e entendimento com os *stakeholders* (todos envolvidos no projeto);
- Execução - tem por objetivo a execução do trabalho que foi definido pelo planeamento;
- Monitorização e Controlo - medem o desempenho do projeto em relação ao planeamento e empreende as ações corretivas caso haja desvios, assim como garantem que as mudanças aprovadas sejam implementadas. Adicionalmente sugere a adoção de ações preventivas para evitar possíveis problemas no projeto;
- Encerramento - possui o objetivo de finalizar formalmente todas as atividades do projeto ou fase do mesmo, entregando o produto terminado ou encerrando um projeto cancelado, estabelecendo que o projeto ou fase esteja formalmente concluído.

A terceira seção da metodologia do PMI trata das nove áreas de conhecimento em gestão de projetos, organizando-as em 44 processos.

A seguir são apresentadas as descrições de cada uma das nove áreas de conhecimento descritas no PMBOK (PMI, 2012):

- Gestão de integração do projeto: são os processos e as atividades que integram os diversos elementos da gestão de projetos, que são identificados, definidos, combinados, unificados e coordenados dentro dos grupos de processos da gestão de projetos;
- Gestão do âmbito: são os processos envolvidos na verificação de que o projeto considera todo o trabalho necessário, para que seja concluído com sucesso;

- Gestão de prazo: são os processos relativos para garantir o término do projeto no prazo correto;
- Gestão de custos: são os processos envolvidos em planejamento, estimativa, orçamentação e controle de custos, de modo que o projeto termine dentro do orçamento aprovado;
- Gestão da qualidade: são os processos envolvidos na garantia de que o projeto irá satisfazer os objetivos para os quais foi realizado;
- Gestão de recursos humanos: são os processos que organizam e gerem a equipe do projeto;
- Gestão das comunicações: diz respeito aos processos relativos à concepção, recolha, disseminação, armazenamento e destino final das informações do projeto de forma oportuna e adequada.
- Gestão de riscos: descreve os processos relativos à realização da gestão de riscos num projeto;
- Gestão de aquisições: descreve os processos que comprem ou adquirem produtos, serviços ou resultados, além dos processos de gestão de contratos.

Segundo o PMI (2012), o entendimento e a aplicação do conhecimento, das habilidades, das ferramentas e das técnicas amplamente reconhecidas como boas práticas, isoladamente não são suficientes para uma gestão de projetos eficaz. Uma gestão de projetos eficaz exige que a equipe de gestão de projetos entenda e use o conhecimento e as habilidades de pelo menos cinco áreas de especialização da equipe de gestão de projetos (PMI, 2012):

- Conhecimento em gestão de projetos – conhecimento da definição do ciclo de vida do projeto, dos processos de gestão de projetos e das nove áreas de conhecimento;
- Conhecimento de normas e regulamentos da área de aplicação – cada projeto está inserido numa área de aplicação, que em geral possui um conjunto de normas e práticas aceitas, frequentemente codificadas em regulamentos. Essas normas e regulamentos específicos devem ser de conhecimento da equipe de gestão de projeto;

- Entendimento do ambiente do projeto – deve-se ter conhecimento do contexto social, económico e ambiental em que o projeto está inserido, bem como se este tem impactos intencionais e não intencionais, positivos e/ou negativos;
- Conhecimento e habilidades de gestão geral – inclui o planeamento, a organização, a formação de pessoal, a execução e o controle das operações de um projeto;
- Habilidades interpessoais – a gestão deste item é composto pelas seguintes habilidades: Comunicação eficaz; Influência sobre a organização; Liderança; Motivação; Negociação e gestão de conflitos, e Resolução de problemas.

Apesar de parecerem elementos distintos, em geral elas se sobrepõem, interrelacionando-se. As equipes eficazes de projeto integram estas cinco áreas de conhecimento em todos os aspetos do seu projeto (PMI, 2012).

## **5.2 Reengenharia de processos**

A reforma da Administração Pública, mais do que uma questão de mentalidades, é uma questão de processos e as mentalidades são também consequência dos processos (Mozzicafreddo & Gomes, 2011, pp. 2-4); no momento, as organizações encontram-se no caminho de interiorizar a ideia de que, para cumprir os objetivos de uma melhor gestão, será necessário redesenhar os seus processos de negócio.

Nesta observação, acompanhada de uma maior preocupação em otimizar processos e eliminar burocracias desnecessárias, a reengenharia apresenta-se como um meio indispensável para a transformação das organizações em contextos de mudança e um contributo decisivo para a obtenção de melhores resultados a todos os níveis de desempenho (Hammer & Champy, 2003). Segundo estes autores, a reengenharia é um processo de redesenho que procura determinar de que forma a informação circula ao longo de um processo e de forma é processada, para encontrar operações desnecessárias ou em duplicado e para melhorar o processo de decisão, bem como a fiabilidade e exatidão dos passos que fazem parte do processo.



A reengenharia tem sido encarada como um caminho para a mudança, de caráter inovador, com estatuto de radicalidade na sua essência, o que a tornou num fator de atração: no setor empresarial, ao prometer eliminar as atividades que não traziam valor acrescentado e ao orientar a organização para o cliente, proporcionando produtos (bens e/ou serviços) com maior qualidade e rapidez e a um menor custo; na Administração Pública, no sentido de estar interessada em aumentar a qualidade e eficiência dos seus produtos no quadro dos seus programas de reforma administrativa, utilizando para esse objetivo inúmeras ferramentas de gestão (Carvalho E. R., 2001, p. 77).

Nascida na década de 90, nos Estados Unidos da América, através do movimento dirigido pela *National Performance Review: o reinventing government*<sup>53</sup>, preconiza a reforma e modernização administrativas e representa um instrumento fundamental na obtenção de ganhos de eficiência e eficácia, mediante a utilização de tecnologias de informação (Carvalho E. R., 2001, p. 50).

Para Davenport (1993), citado por (Carvalho E. R., 2001, pp. 77-90), a reengenharia é a adoção de algo inovador, com o objetivo de provocar uma mudança substancial e radical num processo.

As novas tecnologias a suportar processos antigos tornam-se um perigo, pois permitem tomar más decisões de forma mais rápida (Hammer & Champy, 2003); Sem repensar os processos, redefinindo-os e orientando-os para a obtenção de maior valor acrescentado, a tecnologia de pouco serve. Na Administração Pública portuguesa, este conceito tem estado presente ao longo das duas últimas décadas, como resultado da introdução massiva das tecnologias de informação e comunicação. Contudo, a prática parece revelar que o perigo a que Hammer & Champy (2003) se referiam não era infundado, pois existem casos de projetos em que a inovação parece ter ficado pela introdução da tecnologia, sem alterações significativas ao nível dos processos.

---

<sup>53</sup> A expressão «reinventing government» deve-se a David Osborne e Ted Gaebler, sendo o mote central ao livro que publicaram em 1992, sob o título *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse, city hall to the pentagon* (Carvalho E. R., 2001, p. 50)

Para João Bilhim, o problema *“parece estar no facto de se desenhar o governo electrónico de acordo com os processos da administração tradicional”* (Bilhim & Neves, 2007, pp. 369-388).

A eficiência, eficácia e vantagem competitiva tardam em revelar-se na Administração Pública. Para Rocha (2009) *“A reengenharia é uma filosofia de gestão, que procura alterar os processos em ordem a aumentar a eficiência, eficácia e capacidade competitiva; implica mudanças de estrutura organizativa, na cultura e nos sistemas de gestão”* (Rocha J. A., 2009, p. 58).

### **5.3 Maturidade em Gestão de Projetos**

O conceito de maturidade foi inicialmente designado pelo psicólogo Argyris (1968). Segundo o autor, para que os indivíduos se transformem em pessoas maduras são necessárias mudanças graduais ao longo do tempo, conforme o indivíduo vai adquirindo competências. No contexto das organizações, a maturidade precisa ser conquistada por meio do planeamento e ações voltados à aquisição dessas competências, de forma a conduzi-la à realização de seus objetivos (Argyris, 1968).

Kerzner (2006, p. 72) considera a maturidade em gestão de projetos como o próprio amadurecimento institucional de uma organização na condução dos seus projetos, no sentido de aquisição de experiência, de gerir os seus projetos por meio de sistemas e processos que aumentem suas probabilidades de sucesso. No entanto, o autor destaca que a mera utilização frequente de ferramentas e sistemas de apoio à gestão de projetos não garante que a organização seja madura e menos ainda que venha a obter sucesso em todos os seus projetos.

Para o autor, a maturidade em gestão de projetos necessariamente passa por uma melhoria contínua em gestão de projetos (amadurecimento), de forma a potencializar gradualmente a entrega dos projetos de acordo com o originalmente planeado, pois é possível que a última fase do ciclo de vida da gestão de projeto numa organização, a Maturidade (Figura 5), esteja baseada tão-somente em práticas repetitivas ou políticas e procedimentos ortodoxos que

carecem de melhorias em função de possíveis falhas ou descompassos de processos e tecnologias com a realidade da organização.

Quando as organizações desenvolvem sistemas e processos maduros, Kerzner (2006) afirma que tal situação, de per si, gera dois benefícios: o primeiro para os projetos, no sentido de que o trabalho passa a ser executado com um mínimo de mudanças de âmbito; e segundo para a organização, no sentido de que os processos são definidos de forma a causarem o mínimo de problemas para o seu negócio principal.

De acordo com Kerzner (2006, p. 72), existem forças motrizes que conduzem a gestão na direção certa e encaminham a organização rumo à maturidade em gestão de projetos. As forças motrizes surgem a partir de reais problemas e oportunidades decorrentes dos negócios da organização, que precisam ser encaminhadas mediante sólidas práticas de gestão, a fim de que a mesma obtenha sucesso, por meio de um resultado satisfatório.

Estas forças, segundo Kerzner (2006) são:

- Projetos estratégicos;
- Expetativas dos clientes;
- Competitividade;
- Compromisso e entendimento da alta administração;
- Desenvolvimento de novos produtos;
- e,
- Eficiência e eficácia.

Ainda, é importante esclarecer que uma organização pode ter atingido a maturidade em gestão de projetos e mesmo assim não ser excelente.

Segundo Kerzner (2006), a definição de excelência vai além da definição de maturidade. Para o autor, a excelência em projetos requer mais do que um fluxo contínuo de projetos administrados com sucesso (o que não significa que todos foram bem sucedidos, mas sim que todos foram adequadamente geridos), requer também que as decisões tomadas em cada um dos projetos levem em conta os interesses do projeto e da organização como um todo. Assim, mesmo organizações com níveis altos de maturidade em gestão de projetos podem ainda não ter atingido a excelência e devem evoluir neste sentido.

Além da questão da sobrevivência, outro fator que vem despertando uma preocupação crescente no âmbito das organizações com este tema é o fato de que se está a tornar mais comum a cada dia a execução de projetos complexos e de grande porte. Assim, para um número crescente de organizações, o desafio torna-se descobrir como gerir estes projetos com eficiência, ou seja, nos prazos e custos previstos.

Para Kerzner (2006), mais cedo ou mais tarde, todas as organizações acabam por desenvolver algum grau de maturidade em gestão de projetos – que pode ser identificada numa área funcional específica, numa unidade inteira ou numa divisão –, mas isto em regra, não ocorre num curto prazo e nem de forma estruturada, podendo levar até mesmo décadas para atingir um primeiro nível de amadurecimento. Para o autor *“o grau de percepção da necessidade da gestão de projetos é, normalmente, o fator que define a rapidez com que a mudança vai ocorrer”*, tendo este vetor tanta importância que poderia, até mesmo, conduzir uma organização a um primeiro nível de amadurecimento em poucos meses.

Assim, podemos inferir que se atingirá mais rapidamente um frequente sucesso na gestão de projetos – caracterizado pela entrega dos mesmos dentro do prazo, custos e qualidade inicialmente previstos – quanto mais forte for o grau de percepção da necessidade da aplicação deste conjunto de conhecimentos no âmbito da organização.

Por isso, percebe-se que atualmente é a implantação do conjunto de conhecimentos afetos à gestão de projetos numa organização a fase estrategicamente mais importante no alcance de uma avançada gestão de projetos.

Por tudo o exposto, podemos inferir que a maturidade de uma organização em gestão de projetos é a dimensão em que os processos são explicitamente definidos, geridos, medidos e controlados, podendo ser avaliada em qualquer organização, por meio dos modelos de maturidade existentes. As organizações maduras procedem de modo sistemático e as imaturas alcançam fracos resultados graças aos esforços individuais que utilizam abordagens próprias desenvolvidas mais ou menos espontaneamente.

Uma das práticas mais estudadas e utilizadas atualmente no universo da Gestão de Projetos é a cultura da maturidade em gestão de projetos. Desta decorre o entendimento de que quanto maior for o nível de maturidade em gestão de projetos de uma organização, maiores serão as chances de sucesso na execução dos seus projetos, inclusive os complexos.

Para Pennypacker & Grant (2003), mais do que somente entender o nível de maturidade no qual a organização se encontra, o benefício de analisar a maturidade em gestão de projetos de uma organização funciona como pilar para o estabelecimento de objetivos, ações e de uma mudança cultural.

#### **5.4 Kerzner Project Management Maturity Model (KPMMM) - método de avaliação da maturidade em gestão de projetos e Ciclo de vida numa organização da evolução da maturidade em gestão de projetos**

Os primeiros modelos de maturidade em gestão de projetos surgiram a partir de 1990. Diversas organizações, entidades normativas, investigadores e consultores organizacionais têm desenvolvido normas e modelos de referência que pretendem medir e promover o desenvolvimento das competências em gestão de projetos. De entre os modelos atualmente de maior referência, que data de 2001 a primeira publicação, é o *Kerzner Project Management Maturity Model/KPMMM* (Kerzner H. , 2001).

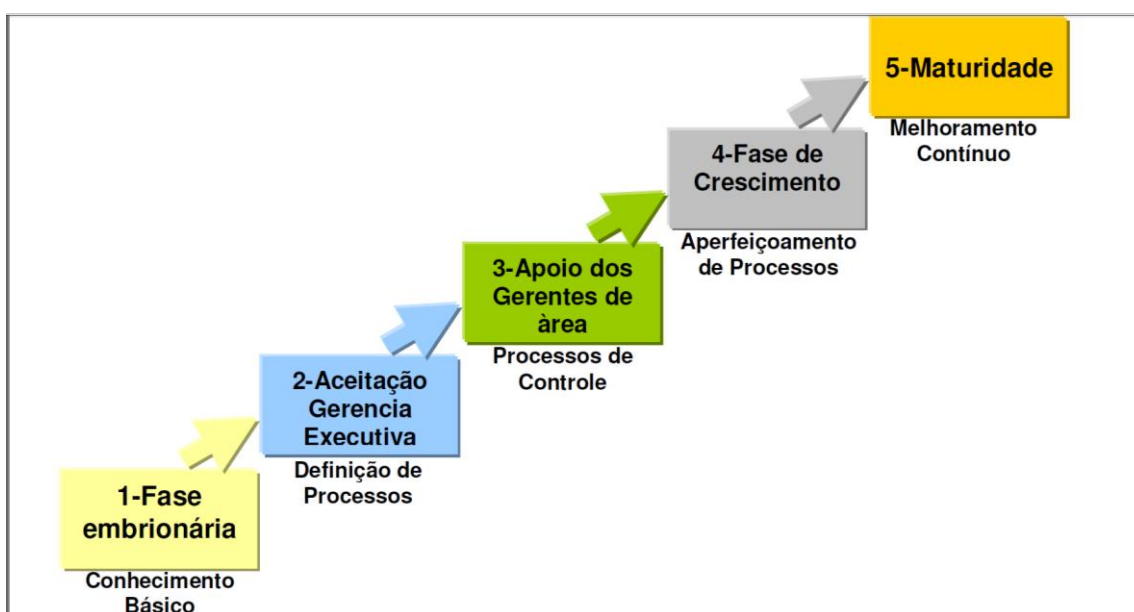
Desenvolvido por Kerzner, com base no PMBOK, o modelo KPMMM foi apresentado pelo seu autor pela primeira vez no congresso do PMI, em 1999, e publicado em 2001. Adota como base a melhoria do desempenho na estratégia de planeamento dos projetos e a sua adequação ao planeamento estratégico das organizações.

Sugere que, para uma empresa alcançar a excelência em gestão de projetos, é necessário superar cinco níveis (Figura 5), em que cada nível representa um grau diferente de maturidade.

Todas as organizações atravessam seus próprios processos para atingirem a maturidade, sendo esse um processo natural que antecede a excelência em gestão de projetos. Normalmente, a evolução do processo de aprendizagem para a maturidade é medida em

anos; algumas organizações poderão atingir a maturidade em aproximadamente dois anos, enquanto outras podem levar até cinco anos (Kerzner H. , 2006).

A figura 5 mostra as fases do ciclo de vida para a maturidade em gestão de projetos. Na grande maioria dos casos, todas as organizações que alcançaram algum grau de maturidade passaram por essas fases. As características específicas de cada organização, é que irão dimensionar o tempo gasto em cada uma das fases (Kerzner H. , 2006).



**Figura 5** - Modelo kerzner de níveis de maturidade em gestão de Projetos –

As cinco fases do ciclo de vida da gestão de projeto numa organização

Fonte: (Kerzner H. , 2006)

Na fase embrionária, os gestores devem reconhecer a necessidade, os benefícios e as aplicações da gestão de projetos. Somente após o entendimento e aceitação, por este nível hierárquico, é que os benefícios da gestão de projetos se tornaram visíveis e indispensáveis à organização (Kerzner H. , 2006). Este primeiro nível da fase embrionária – linguagem comum –, é o nível em que a organização reconhece a importância da gestão de projetos como metodologia eficaz para atingir o objetivo do projeto; em geral a organização sente a necessidade de ter um bom entendimento e conhecimento básico na disciplina, com condições, ao menos, para estabelecer uma terminologia.

Na fase de aceitação pela gestão executiva, é de fundamental importância que os executivos demonstrem seu apoio, pois sem ele, é praticamente impossível para a organização chegar à maturidade em gestão de projetos (Kerzner H. , 2006).

Este segundo nível da fase de aceitação – processos comuns –, refere-se ao reconhecimento da organização da necessidade de estabelecimento de processos comuns para projetos, para que se repita o sucesso obtido de um projeto para todos os outros na organização.

Quando se chega à fase de apoio dos gestores de área, o maior obstáculo já foi vencido, pois a obtenção do apoio dos gestores de área é posterior à da aceitação pelos executivos. Neste nível, os gestores de área não necessitam de conhecimentos detalhados das técnicas de gestão de projetos, mas sim conhecer os princípios fundamentais, pois serão os responsáveis pelas equipes que trabalham no projeto (Kerzner H. , 2006). Este terceiro nível da fase de apoio dos gestores de área – metodologia singular –, é quando a organização reconhece a possibilidade de obter sinergia dada à combinação de várias metodologias dentro de uma única, sendo que o seu eixo central é a gestão de projetos.

A fase de crescimento tem uma peculiaridade, que é o facto de poder ter início tão cedo quanto a fase embrionária e ocorrer em paralelo com as três primeiras fases. No entanto, as três fases anteriores devem estar concluídas antes do encerramento desta. O principal elemento na fase de crescimento é a seleção de um software para o planeamento e controle do projeto (Kerzner H. , 2006); este quarto nível da fase de crescimento – *Benchmarking* –, é formado por um processo contínuo de comparação das práticas de gestão de projetos desenvolvidas por uma organização, com outras, é o do aperfeiçoamento de processos.

Finalmente a fase de maturidade é a que exige que a organização entenda a importância da integração de tempo e custos, pois, é impossível determinar o avanço de um projeto apenas pela análise de sua programação ou apenas pelo seu custo. O principal elemento desta fase é o desenvolvimento de um programa de ensino a longo prazo para garantir que a organização mantenha o nível de maturidade em gestão de projetos (Kerzner H. , 2006); este último quinto nível da fase de maturidade-, é o do melhoramento contínuo – é aproveitada a informação advinda do nível anterior (*benchmarking*) e do arquivo de lições aprendidas para implementar as mudanças necessárias visando o melhoramento contínuo nos processos de gestão de projetos.

Kerzner (2006) afirma que as questões na avaliação podem ser modificadas de acordo com as necessidades individuais de cada organização, por meio da utilização dos princípios apresentados para cada nível.

Neste sentido, o autor aponta que os melhores programas educacionais são aqueles que são baseados em arquivos documentados de “lições aprendidas”. Nas organizações maduras, o autor afirma que a equipe de um projeto tem a obrigação de preparar um arquivo de lições aprendidas na prática, que são então integradas aos programas de formação em que melhor se encaixem. Sem a documentação das lições aprendidas, o conhecimento é perdido e os erros repetem-se.

Seguidamente, são detalhados os cinco níveis, com as suas características, e o que uma organização deve fazer para passar de um nível para outro, segundo Kerzner (2001):

#### 1. Primeiro nível – linguagem comum

Neste nível a organização reconhece a importância da gestão de projetos. As principais características que indicam que uma organização ainda se encontra no primeiro nível de maturidade são:

- A empresa utiliza a gestão de projetos apenas esporadicamente;
- Pouco ou nenhum suporte do nível executivo da organização;
- Nenhuma tentativa é feita para se conhecer os benefícios do gerenciamento de projetos;
- Nenhum investimento em treinamentos e educação em gestão de projetos

Para superar o nível um de maturidade devem ser feitos formação e cursos para ensinar os princípios, benefícios e linguagem da gestão de projetos. Segue-se, o que deve ser feito por uma organização para passar, do nível um para o nível dois:

- Educação e formação inicial em gestão de projetos, se possível dado por profissionais certificados em gestão de projetos;
- Formação (ou contratação) de gestores de projetos profissionais (*Project Management Professional, PMP*);
- Estímulo à utilização da linguagem comum da gestão de projetos;
- Reconhecimento de ferramentas de gestão de projetos disponíveis;



- Desenvolvimento de entendimento dos princípios de gestão de projetos através de norma padronizada, por exemplo, o *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK).

## 2. Segundo nível – Processos comuns

O segundo nível de maturidade é um estágio em que a organização faz um esforço concentrado para utilizar a gestão de projetos e desenvolver processos e metodologias que o suportem e tornem seu uso efetivo. Segundo Kerzner (2001), neste nível as organizações *“percebem que as metodologias e processos são necessários para que o sucesso de gestão de um projeto possa ser repetido em outros”*. As principais características deste nível são:

- Reconhecimento dos benefícios da gestão de projetos;
- Apoio e suporte de todos os níveis, especialmente dos executivos;
- Reconhecimento dos benefícios da utilização de metodologias e processos de sucesso nos demais projetos;
- Reconhecimento da necessidade do controle de custos – não apenas âmbito e tempo;
- Desenvolvimento de um currículo em gestão de projetos.

O nível dois pode ser dividido em cinco fases, conforme figura 5 (Embrionária, aceitação da alta administração, aceitação dos gestores das áreas, crescimento e maturidade).

Para se completar o nível dois de maturidade, deve-se:

- Desenvolver uma cultura de apoio tanto comportamental como quantitativo da gestão de projetos;
- Reconhecer as necessidades para a gestão de projetos e os benefícios que ele traz em curto prazo e longo prazo;
- Desenvolver uma metodologia e processo de gestão de projetos cujos benefícios possam ser atingidos e repetidos;
- Desenvolver um currículo de gestão de projetos para todos os empregados para que os benefícios possam ser sustentados e melhorados por um longo período de tempo.

## 3. Terceiro nível – Metodologia Singular

O terceiro nível é aquele em a organização reconhece que a sinergia e o controle dos processos podem ser atingidos de forma mais assertiva se for utilizada uma metodologia singular ao invés de diversas metodologias. As principais características desse nível são:

- Processos integrados;
- Suporte cultural;
- Gestão informal de projetos;
- Suporte em todos os níveis da gestão;
- Retorno do investimento dos custos e treino em gestão de projetos;
- Excelência comportamental.

Para passar do nível três, uma organização deve:

- Integrar todos os processos em uma metodologia única;
- Encorajar a aceitação de uma cultura que suporte a gestão de projetos informais e reportem a mais de um chefe;
- Desenvolver suporte para controle compartilhado.

#### 4. Quarto nível – *Benchmarking*

No nível quatro, a organização reconhece que sua metodologia deve ser melhorada para manter as vantagens competitivas. Kerzner (2001) afirma que “*o benchmarking é um processo de comparação contínua das práticas de gestão de projetos da sua organização com as práticas de organizações líderes*”. As características dessa fase são:

- Estabelecimento de um escritório de gestão de projetos (PMO) ou de um centro de excelência (CE);
- Análise da indústria similar e de outras indústrias, com dedicação ao processo de *benchmarking*;
- *Benchmarking* de processos e metodologias (quantitativo) e de culturas (qualitativo).

Para passar ao nível cinco, melhoria contínua, a organização precisa:

- Criar uma organização dedicada ao *benchmarking*;
- Desenvolver um processo de gerenciamento de *benchmarking*;
- Decidir do que e de quem fazer *benchmarking*;
- Reconhecer os benefícios do *benchmarking*.

## 5. Quinto nível – Melhoria Contínua

No quinto nível, a organização avalia as informações obtidas através do benchmarking e deve decidir se essas informações irão ou não melhorar sua metodologia singular. As características desse nível são:

- Presença de lições aprendidas;
- Transferência de conhecimento;
- Programa de *mentoring* por parte do PMO;
- Realização de planeamento estratégico para gestão de projetos.

Ao atingir o nível cinco de maturidade, a organização deve retornar aos níveis de metodologia singular e benchmarking para procurar por novas melhorias aos seus processos. Isso não significa um retrocesso na maturidade, desde que os novos processos sejam mais adequados para a organização.

Com o enquadramento teórico e bibliográfico apresentados neste capítulo, espera-se ter agrupado os fundamentos necessários para as análises e verificação da aplicabilidade dessas teorias e conceitos à implementação do «Licenciamento Zero (LZ) das Atividades Económicas» na Câmara de Óbidos, objeto deste trabalho de projeto de investigação.

## Capítulo II - Metodologia para análise do Programa de «Licenciamento zero das atividades económicas- LZ»

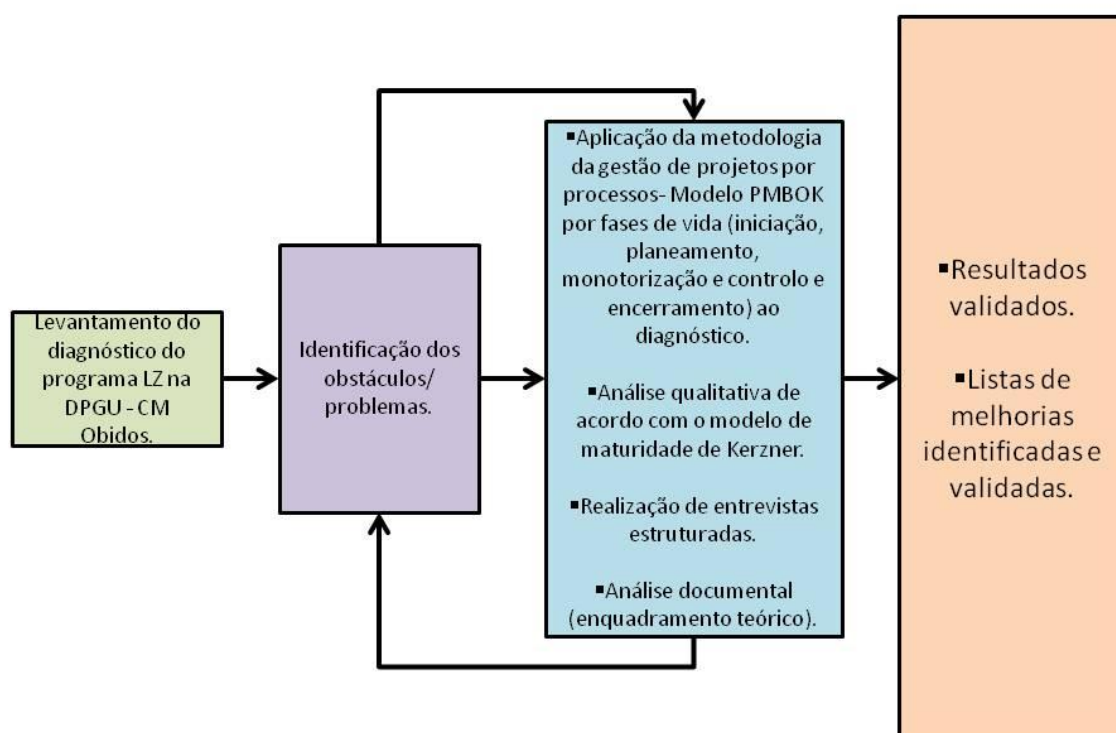
### 1. Abordagem metodológica- Considerações iniciais

Neste Capítulo é apresentada a abordagem metodológica realizada para este trabalho.

Após a fase de pesquisa bibliográfica apresentada no capítulo anterior, foi desenvolvida a pesquisa de campo na DPGU, objeto de estudo onde faço parte como elemento do programa de implementação do «Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ» no Município de Óbidos.

### 2. Abordagem metodológica - Estratégia de pesquisa qualitativa

A pesquisa de campo foi realizada segundo a seguinte estratégia qualitativa apresentada na figura 6:



**Figura 6** - Abordagem Metodológica

Fonte: Elaboração própria

Numa primeira fase foi realizado um levantamento de diagnóstico à implementação do LZ no Município de Óbidos; desse diagnóstico suportado pelo estudo empírico realizado nos capítulos I foram identificados obstáculos/problemas.

A análise qualitativa do diagnóstico foi suportada pelos envolvidos no programa de implementação, permitindo o aprofundamento nas variáveis de estudo, levantando diversas possibilidades ao tema estudado, uma vez que tem como foco a exploração de fatos, através de observações, análise de documentos, e discussões.

Seguidamente, após identificação dos obstáculos/problemas, é aplicado ao diagnóstico a metodologia de Gestão de Projetos por processos- PMBOK (PMI, 2012), no objeto do seu guia-, Guia PMBOK<sup>54</sup>, reconhecida por boa prática.

Esta metodologia de Gestão de Projetos, abrange também o modelo de Kerzner - *Project Management Maturity Model/KPMMM (2001)*, uma vez que o este foi desenvolvido com base no PMBOK e adota como base a melhoria do desempenho na estratégia de planeamento dos projetos e a sua adequação ao planeamento estratégico das organizações, pretendendo-se identificar no ciclo de vida do projeto em que fase de maturidade se encontra a organização.

Em simultâneo, serão realizadas entrevistas estruturadas, de forma a permitir o aprofundamento do tema em estudo, uma vez que serão realizadas aos elementos representativos da amostra do programa de implementação do LZ, quer a alta escala “Programa do Governo” (entrevista a representantes do XVIII Governo e XIX Governo bem como representantes da AMA- Presidente e Diretora da Divisão de Simplificação), quer a pequena escala “Programa do Município” (entrevista ao Presidente da Câmara e Dirigente-Chefe de Divisão).

Do “confronto” entre as práticas em curso do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ» - CM Óbidos, e as Práticas de gestão de Processos em Modelos atuais da Gestão de Projeto Guia PMBOK® e (Kerzner H. , 2001) resultará uma proposta de possíveis oportunidades na resolução dos problemas identificados, compulsada pela apresentação de

---

<sup>54</sup> Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gestão de Projetos (PMBOK®)  
Fonte: <http://wpm.wikidot.com/conceito:estrutura-do-guia>

“listas de melhorias” para o Município e para o Programa LZ, que representarão o objetivo final do trabalho de projeto de investigação que se apresenta.

## Capítulo III - Aplicação da metodologia definida ao Programa de «Licenciamento Zero das Atividades Económicas-LZ»

### 1. Enquadramento

Neste capítulo aplica-se a metodologia para análise de Kerzner (2001) e o conceito de Processos<sup>55</sup> de Gestão de Projetos conforme identificados no Guia PMBOK®<sup>56</sup> desenvolvidos no capítulo I, ao projeto de «Licenciamento Zero das Atividades Económicas-LZ», bem como, aplica-se o conhecimento resultante do enquadramento teórico apresentado no capítulo I da pesquisa bibliográfica desenvolvida.

A estrutura de âmbito encontrada para a realização da investigação é definida através da decomposição do diagrama apresentada na figura 7; onde se parte de uma estrutura macro – ao nível nacional do programa, para uma estrutura micro – ao nível do programa municipal.

Deste modo define-se a base do desenho do estudo da estrutura de investigação.

Parte-se do programa obrigatório do Governo de âmbito nacional (Simplex 2010- Medida M086- Licenciamento Zero)<sup>57</sup> para o programa local por Município, cujo objeto de estudo será o *“Programa de licenciamento das atividades económicas na Câmara Municipal de Óbidos”*.

---

<sup>55</sup> Um processo é um conjunto inter-relacionado de ações e atividades que são realizadas para obter um conjunto pré-definido de produtos, resultados ou serviços

<sup>56</sup> Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gestão de Projetos (PMBOK®)

Fonte: <http://wpm.wikidot.com/conceito:estrutura-do-guia>

<sup>57</sup> <http://www.simplex.pt/downloads/programasimplex2010.pdf>, pag.45



**Figura 7 - Processo da Medida do LZ**

Fonte: Elaboração própria

Este Programa a nível Municipal é constituído por Projetos do Programa, dos quais se identificam os seguintes, conforme figura 7:

- Projeto 1 – Preparação da Implementação da Medida;
- Projeto 2 – Implementação da Medida;
- Projeto 3 – Avaliação da Medida implementada





**Figura 8** - Programa de Óbidos

Fonte: Elaboração própria

À estrutura identificada no diagrama da figura 8 será aplicado o conceito de Processos de Gestão de Projetos conforme identificados no Guia PMBOK®, reconhecido como boa prática, e descrito no capítulo I. A metodologia em gestão de projetos utilizada, é a patente na tabela 1, que se encontra estruturada para oferecer aos gestores de projetos, acesso a informações detalhadas sobre os processos por meio de cinco grupos de processos principais da gestão de projetos, por áreas de conhecimento.

| TEMA               | Áreas de Conhecimento          | Grupo de Processos da Gestão de Projetos |  |  |   |                                |
|--------------------|--------------------------------|--|--|--|---|--------------------------------|
|                    |                                | INICIAÇÃO                                | PLANEAMENTO  | EXECUÇÃO   | MONITORIZAÇÃO E CONTROLO  | ENCERRAMENTO                   |
| GESTÃO DE PROJETOS | Gestão da Integração           | -Desenvolver o Termo de Abertura         | - Desenvolver o Plano de gestão do projeto   | - Dirigir e gerir o trabalho do projeto  | - Monitorizar e controlar o trabalho;<br>-Executar o controlo integrado de alterações | - Encerrar o projeto ou a fase |
|                    | Gestão do Âmbito               |  | -Planear a gestão do âmbito;<br>- Recolher os requisitos;<br>-Definir o âmbito;<br>Criar a WBS   |  | - Validar o âmbito;<br>- Controlar o âmbito   |                                |
|                    | Gestão do Prazo                |  | -Planear a gestão do cronograma;<br>-Definir e sequenciar as atividades;<br>- Estimar os recursos;<br>-Estimar a duração das atividades;<br>-Desenvolver o cronograma do projeto |  | - Controlar o cronograma do projeto   |                                |
|                    | Gestão do custo                |  | -Planear a gestão dos custos;<br>-Estimar os custos;<br>-Determinar o orçamento  |  | - Controlar os custos   |                                |
|                    | Gestão da qualidade            |  | -Planear a gestão da qualidade   | -Executar a garantia da qualidade  | - Controlar a qualidade   |                                |
|                    | Gestão dos Recursos Humanos    |  | -Planear a gestão dos recursos humanos   | -Adquirir a equipa;<br>-Desenvolver a equipa de projeto;<br>-Gerir a equipa de projeto |   |                                |
|                    | Gestão da Comunicação          |  | -Planear a gestão das comunicações   | -Gerir as comunicações   | -Controlar as comunicações  |                                |
|                    | Gestão do risco                |  | - Planear a gestão do risco;<br>- Identificar os riscos;<br>-Efetuar a análise qualitativa e quantitativa dos riscos;<br>-Planear as respostas aos riscos                        |  | -Controlar os riscos  |                                |
|                    | Gestão das aquisições          |  | -Planear a gestão das aquisições   | -Executar as aquisições  | -Controlar as aquisições  | -Encerrar as aquisições        |
|                    | Gestão das partes interessadas | -Identificar as partes interessadas      | -Planear o comprometimento das partes interessadas   | -Gerir o comprometimento das partes interessadas                                       | -Controlar o comprometimento das partes interessadas                                  |                                |

**Tabela 1** - Grupo processos da Gestão de Projetos de

Fonte: Guia PMBOK®, tradução da PMBOK 2012 (Miguel, 2013, p. 94)

Essa abordagem associada a “Processos” constituirá a “grelha de leitura” para a realidade da implementação da Medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ» em Óbidos, através do estudo dos Projetos 1, 2 e 3 identificados na figura 8.

O desenho do projeto de investigação é fundamentado nos Modelos da Ciência da Administração desenvolvidos no enquadramento teórico e conforme bibliografia, e nos Modelos atuais da Gestão de Projeto - Kerzner (2006) e Guia PMBOK®.

O resultado Projeto de investigação final resultará do “confronto” entre as práticas em curso do «Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ» - CM Óbidos, e as Práticas de gestão de Processos em Modelos atuais da Gestão de Projeto Kerzner (2006) e Guia PMBOK®.

## **2. Diagnóstico- Descrição do Programa de Óbidos**

### **2.1 A estratégia Municipal do Programa - Estratégia Municipal de Modernização Administrativa e Tecnológica de Óbidos**

A estratégia municipal de Modernização Administrativa e Tecnológica de Óbidos<sup>58</sup>, surge como área de estratégia do programa estratégico municipal intitulado Economia Criativa, um ecossistema de pessoas, projetos e processos.

Os objetivos e percursos mencionados no programa<sup>59</sup> são:

- a) Gerar novos empreendedores;
- b) Integrar novos investidores;
- c) Acelerar negócios existentes;
- d) Gerar efeitos de contaminação entre criatividade e “economia convencional”.

Conforme descrito no programa, apesar de nos últimos anos Óbidos ser uma referência nacional do ponto de vista da modernização administrativa, tem como prioridade melhorar a qualidade de vida e o bem-estar coletivo e afirmar-se na economia global através da

---

<sup>58</sup> Fonte: Programa estratégico municipal – Óbidos não pode parar?- setembro 2013

<sup>59</sup> Fonte: Programa estratégico municipal – Óbidos não pode parar?- setembro 2013

inovação, da criatividade e da capacidade de atração de novas famílias ativas e participativas e de agentes económicos dinâmicos e solidários.

Com vista a facilitar o relacionamento entre a autarquia e o munícipe, o programa refere que será disponibilizado um conjunto de serviços e informações, que evitam deslocações do munícipe à Câmara Municipal para a entrega e/ou consulta dos seus processos.

Pretende-se também, com o programa, defender e procurar a modernização dos procedimentos administrativos e a promoção da melhoria contínua do desempenho dos trabalhadores, num quadro de motivação e valorização pessoal, resultando estas duas premissas numa maior eficácia e eficiência da tramitação dos processos municipais .

Por outro lado, o Programa pretende também procurar implementar novas soluções que permitam ao munícipe o acesso de forma transparente e centralizada aos seus dados, existentes no Sistema de Informação da Câmara, garantindo a interoperabilidade com ofertas tecnológicas adotadas via Internet, que possibilitem agilizar o processo de modernização da Administração da Câmara Municipal.

Por fim, o programa elege como novas soluções, a proposta de tornar possível a reorganização interna dos serviços e processos, potenciando a desburocratização processual, e aumentando a produtividade e consequente celeridade nas respostas através das seguintes medidas:

- INTERNAS

1. SIE/BSC - Nova Ferramenta de apoio à tomada de decisão
2. Serviços para o Munícipe para uma gestão global e eficaz
3. Certificação ISO 27001

- EXTERNAS

4. Serviços Online, para maior comodidade do Munícipe;
5. Comunicação Automática de Leituras de contadores de água;
6. Novo Portal Interativo;
7. Balcão Multi-serviços – Posto de Atendimento Único;
8. Espaço Internet – Combate à infoexclusão;

## 9. Licenciamento Zero;

10. Faturação Eletrónica;

11. Portal das Atividades Económicas;

12. Simulador de Taxas Online.

## 2.2 Os Projetos do Programa em Óbidos – Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU)

A iniciativa «Licenciamento zero (LZ)», preconizada pela publicação do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 01 de abril<sup>60</sup>, possui o objetivo de simplificar a vida aos cidadãos e às empresas, e é um compromisso do Programa SIMPLEX de 2010<sup>61</sup> e uma das medidas emblemáticas da «Agenda Digital 2015<sup>62</sup>».

Com a iniciativa «Licenciamento zero» visa-se também, desmaterializar procedimentos administrativos e modernizar a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas, concretizando desse modo as obrigações decorrentes da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro<sup>63</sup>, relativa aos serviços no mercado interno, que foi transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto - Lei n.º 92/2010, de 26 de julho<sup>64</sup>.

Nesta conformidade, a Câmara Municipal de Óbidos tomou conhecimento da necessidade de se adaptar ao novo conceito de licenciamento das atividades económicas, tendo dado os primeiros passos em janeiro de 2012, passando pela nomeação do interlocutor do Município com a AMA (Agência para a Modernização Administrativa) e com a escolha do serviço – DPGU (Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística).

---

<sup>60</sup>Fonte: <https://dre.pt/application/file/277483>

<sup>61</sup> Fonte: <http://www.simplex.pt/downloads/programasimplex2010.pdf>

<sup>62</sup> Fonte: [http://www.apdsi.pt/uploads/news/id434/gan\\_apdsi\\_10%20Tomada%20de%20posi%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.apdsi.pt/uploads/news/id434/gan_apdsi_10%20Tomada%20de%20posi%C3%A7%C3%A3o.pdf)

<sup>63</sup> Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:pt:PDF>

<sup>64</sup> Fonte: <http://dre.pt/pdf1s/2010/07/14300/0282502842.pdf>

Neste sentido, o estímulo ou necessidade do projeto de implementação do licenciamento zero das atividades económicas resultou de um requisito legal - a publicação do DL n.º 48/2011, de 1 de abril.

Conforme legislação publicada foram sendo impostos objetivos gerais aos Municípios para a concretização da Medida; esses objetivos encontram-se identificados na Tabela 2.

|  |
|--|
| <b>Objetivos dos Municípios para a implementação do Licenciamento Zero das atividades Económicas:</b>  |
| - Acompanhar o processo de revisão legislativa decorrente do DL n.º 92/2011, de 26 de julho;   |
| - Adaptar os seus regulamentos e procedimentos de trabalho de modo a responder aos requisitos do DLn.º92/2011, de 26 de julho;   |
| - Disponibilizar os seus serviços associados ao exercício de uma atividade económica no Balcão do Empreendedor;  |
| - Disponibilizar uma árvore de navegação das atividades económicas no seu site e reencaminhar para o Balcão do Empreendedor, aproveitando as funcionalidades deste balcão. |

**Tabela 2** - Objetivos do Licenciamento Zero para os Municípios

Fonte: <http://www.rcc.gov.pt/BDE/LZ/Paginas/AL.aspx>

### **2.2.1 Projeto 1 - Preparação da Implementação da Medida**

A DPGU<sup>65</sup> não possuía diretrizes concretas superiores para a atuação, assim sob proposta dos funcionários envolvidos da Divisão, o Chefe de Divisão decidiu que seria de dar início ao desenvolvimento do Projeto 1 - Preparação da Implementação da Medida, identificado na Figura 8 de forma a cumprir, dois dos objetivos, identificados na Tabela 2, possíveis à escala da Divisão:

---

<sup>65</sup> Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística

- Acompanhar o processo de revisão legislativa decorrente do DL n.º 92/2011, de 26 de julho e,
- Adaptar os seus regulamentos e procedimentos de trabalho de modo a responder aos requisitos do DLn.º92/2011, de 26 de julho.

Neste modo, estabeleceu e foram concretizadas pela Divisão, as Medidas/Ações patentes na Tabela 3:

|   |
|---|
| <b>Medidas/Ações da DPGU, para a implementação do Licenciamento Zero das atividades económicas:</b>   |
| <p>Medidas/Ações:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Elaborou os projetos de regulamentos que implicam a matéria do licenciamento zero e submeteu a proposta para decisão superior;</li> <li>2- Elaborou formulários dos procedimentos do zero e submeteu a proposta para decisão superior;</li> <li>3- Elaborou proposta de reorganização para o serviço de fiscalização baseada no novo paradigma fiscalização «a posteriori» e submeteu para decisão superior.</li> </ol> |

**Tabela 3** - Medidas/Ações do Licenciamento Zero- Projeto 1 na DPGU

Fonte: Elaboração própria

Para a concretização do Projeto 1 foram utilizados os recursos humanos da Divisão, e a calendarização atribuída foi de 2 meses, tendo o seu início em outubro de 2012 e o fecho das propostas em dezembro do mesmo ano, para decisão superior a nível político.

### **2.2.2 Projeto 2 - Implementação da Medida**

O projeto 2 (figura 8), embora tenha arrancado em janeiro de 2013, não se concretizou na sua totalidade. As medidas/ações que foram concluídas com o Projeto 1, não foram aprovadas pelo Executivo Municipal, nem concretizados os objetivos dos Municípios para a implementação do Licenciamento Zero das atividades Económicas (Tabela 2):

- Disponibilizar os seus serviços associados ao exercício de uma atividade económica no Balcão do Empreendedor;
- Disponibilizar uma árvore de navegação das atividades económicas no seu site e reencaminhar para o Balcão do Empreendedor, aproveitando as funcionalidades deste balcão.

Deste modo, aquando da entrada em pleno funcionamento do «balcão do empreendedor», a 2 de maio de 2013 (n.º4 do artigo 6.º da Portaria n.º284/2012, de 20 de setembro), o projeto 1 não foi concretizado na plataforma, mas em parte foi posto em prática através de suporte em papel, possibilitando ao cidadão concretizar as suas intenções junto da administração. A AMA, responsável pelo desenvolvimento do «balcão do empreendedor», na ausência da tramitação *online*, é informada regularmente pelo Município em suporte de papel, das atividades económicas levadas a cabo no concelho de Óbidos.

Este procedimento foi realizado desde 2 de maio de 2013 até dezembro de 2014.

### **3. Ver o diagrama da figura 8 com a aplicação dos modelos de processos em gestão moderna de projetos – Identificação dos obstáculos/problemas como oportunidades para a apresentação das «Listas de melhorias»**

A implementação desta iniciativa implica, segundo a AMA<sup>66</sup>, que os Municípios, enquanto autoridades competentes nestes domínios, realizem alterações a vários níveis:

- a) Nos regulamentos, para os adequar às medidas de simplificação e desmaterialização definidas por este diploma;
- b) Na estrutura organizacional, no sentido de reforçar a função de fiscalização, adaptar o atendimento, repensar a função de controlo prévio associado às áreas de negócio abrangidas pelo Licenciamento Zero;
- c) Nos procedimentos de trabalho, de modo a incorporar os princípios de simplificação, uniformização, desmaterialização e partilha de informação entre os diferentes serviços do município e com as restantes autoridades competentes;

---

<sup>66</sup>Fonte: <http://rcc.gov.pt/BdE/LZ/Paginas/AL.aspx>



- d) Na formação das equipas de trabalho sobre as alterações regulamentares, dos novos procedimentos de trabalho e utilização das tecnologias da informação, na ótica do utilizador.

Tais alterações a realizar implicam um instrumento - o planeamento estratégico na organização Município. Esse planeamento decorre do programa do Governo, que mediante a publicação da legislação torna obrigatória a implementação da Medida, obriga à definição de um programa à escala Local e consequentemente a definição de projetos (ver figura 7). Neste sentido, o Governo ao tornar prioritário a definição de um programa da sua gestão, torna obrigatória a definição de projetos prioritários de gestão que tornem eficazes a implementação da medida.

A utilização da Gestão de Projetos, baseados nas praticas, conceitos e definições estudadas da PMBOK, apresenta-se como uma grande referência estratégica para a Administração Local. Começa-se a perceber que habilidades em Gestão de Projetos são cruciais para a gestão efetiva de projetos e programas, argumenta-se que a Gestão de Projetos tem-se evidenciado como um fator critico para o sucesso de qualquer organização, assim como a sua melhoria encontra-se alinhada com os principais pilares da Nova Gestão Pública.

Segundo a PMBOK, projeto é um esforço temporário para criar um serviço ou produto ou resultado exclusivo. Para que isso ocorra é necessários objetivos claros, parâmetros de medição, datas de início e término que atendam os requisitos das partes interessadas (*stakeholders*). Os projetos são ainda complexos devido à diversidade de tarefas a executar e merecem certo cuidado com o ciclo de vida devido a mudanças relativas aos recursos necessários durante a vida do projeto.

Devido a essas características, um projeto requer particularidades na sua gestão. A gestão de projetos, de acordo com Kerzner (2006), significa: *"o planeamento, programação e controle de uma série de tarefas integradas de forma a atingir os seus objetivos com êxito, para beneficia dos participantes do projeto"*.

Deste modo, após o diagnóstico das medidas de implementação que ocorreram na implementação do Programa de Óbidos, conseguem-se identificar, por analogia à Gestão de Projetos - Guia PMBOK, alguns **obstáculos/problemas**:

- Falta de decisão da gestão de topo (órgão municipal) na aprovação integral da implementação, nomeadamente: decisão formal (vontade) para a implementação; falta de decisão quanto à aprovação das propostas de regulamentos que implicam o LZ; falta de adesão integral à plataforma; falta de decisão quanto à proposta da estrutura organizacional para a fiscalização;
- Inexistência de uma equipa pluridisciplinar que envolva compromissos- Objetivos e prazos definidos -de todos que integram a estrutura da organização;
- Inexistência de reengenharia de processos, que envolvam as etapas para a implementação da medida LZ;
- Inexistência de competências e ferramentas de gestão como suporte da gestão de topo (políticos) e dos dirigentes do organismo, incluindo interlocutor da medida com a AMA;
- Falta de autonomia na decisão por parte dos dirigentes do organismo (Chefia da Divisão e Interlocutor com a AMA);
- Falta de avaliação à satisfação dos cidadãos;
- Falta de avaliação à satisfação da equipa responsável pela implementação;
- Resistência à mudança (falta de decisão, falta de conhecimento e resistência à adoção dos instrumentos necessários para possíveis melhoria).

Da identificação destes obstáculos/problemas por força do diagnóstico, suportados pelas entrevistas realizadas, construíram-se “listas de melhorias” que possuem a orientação da reengenharia de processos e a aplicação do modelo da PMBOK . O Modelo PMBOK, identifica as áreas de conhecimento em gestão de projetos (gestão do âmbito, gestão....) por fases de grupo de processos da gestão de projetos, conforme Tabela 1.

A essa base (Tabela 1), definiram-se os processos por áreas de conhecimentos e respetivas fases, do programa do «Licenciamento Zero das atividades económicas- LZ».

As "Listas de melhorias" para a organização municipal e concretização do Programa LZ, respeitante aos processos por fases: Iniciação, do Planeamento, da Execução, da

Monitorização e Controlo e do Encerramento resultantes desta análise, encontram-se nas Tabelas 5, 6, 7, 8, 9 e 10.

#### **4. As técnicas de recolha de dados: entrevistas estruturadas**

Para além da pesquisa bibliográfica e da observação e de forma a completar a recolha de dados para a pesquisa, optou-se pela técnica de entrevista estruturada, uma vez que a mesma permite obter dados, informações sobre o tema de forma objetiva e subjetiva adotando a particularidade da adequação aos problemas da pesquisa. Subjetiva no sentido de obter dados que se relacionam com os valores, as atitudes e as opiniões dos sujeitos entrevistados.

A preparação da entrevista estruturada teve várias etapas: o planeamento (que teve em vista o objetivo a ser alcançado); a escolha dos entrevistados (sujeitos que tenham familiaridade com o tema da pesquisa); a oportunidade da entrevista (disponibilidade do entrevistado em conceber a entrevista); as condições favoráveis (que possam garantir ao entrevistado o segredo das confidências e de sua identidade), bem como a preparação específica (organizar os guiões com as questões relevantes).

Desta forma, os entrevistados escolhidos são representantes e responsáveis máximos dos organismos que tutelam a implementação da medida do LZ das atividades económicas (XVIII e XIX Governos, AMA, IP e Câmara Municipal de Óbidos).

Os guiões de entrevistas e respetivas respostas, encontram-se em anexo 1, e o tratamento dos seus dados foram explanados no capítulo seguinte.

#### **Capítulo IV – Análise e discussão dos resultados da aplicação do modelo de Gestão de Projetos ao Programa de Licenciamento Zero das atividades económicas – Apresentação das "listas de melhorias" de forma a acrescentar valor à implementação**

Qualquer organização é composta por um conjunto de processos – tanto de natureza administrativa, como técnica e social. Estes processos são as atividades de negócio típicas que o organismo desenvolve para gerar valor, satisfazer as necessidades dos cidadãos e criar rendimento.

Não deveria haver dúvidas de que a gestão dos processos de um município é a chave para o sucesso da organização. Tal como acontece na culinária, até o melhor livro de receitas é inútil se a execução falhar.

As perguntas de partida consideradas neste trabalho de projeto de investigação são:

- Como é que o projeto de implementação da medida Licenciamento Zero das atividades económicas está a decorrer, à luz da Ciência da Administração e da Gestão de Projeto?;
- Como se poderá melhorar a abordagem em vigor de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos munícipes?

Considerando a automatização de processos, inserida no conceito da Reengenharia Administrativa (permite a agilização e uniformização das tarefas, a redução dos erros, eliminação da duplicação de esforços visando a eficácia dos tempos de cada atividade e o controlo dos fluxos processuais por cada gestor de processo), aplicam-se os conceitos de Gestão de Projetos (considerados como boa prática mundial) à implementação do LZ- medida de simplificação que integra a reforma e modernização administrativas que ocorre, no momento, na Administração Pública, e por conseguinte na Administração Local.

O modelo do Guia da PMBOK (PMI, 2012) estabelece 5 fases (iniciação, planeamento, execução, monitorização e controlo e encerramento), este modelo foi aplicado ao diagnóstico da implementação do LZ na organização de Óbidos, tendo-se verificado que no Programa de Óbidos:

- A fase de iniciação e a fase de planeamento estabelecidas na PMBOK (Tabela 1) correspondem ao projeto 1 - preparação da Implementação da Medida (Figura 8) ;
- A fase de execução, de monitorização e controlo estabelecida na PMBOK (Tabela1), correspondem ao projeto 2 - Implementação da Medida e projeto 3 - monitorização da medida implementada (Figura 8);
- A fase de encerramento estabelecida na PMBOK (Tabela 1), não possui correspondência, face à inexistência de processos fechados.

Todas as tarefas foram agrupadas em fases orientadas por processos de Gestão de Projetos, permitindo verificar o seguinte:

- Os projetos 1,2,3 do Programa de Óbidos, não foram realizados aplicando o conceito de reengenharia da Gestão de Projetos;
- Nenhum dos projetos 1,2,3 do programa de Óbidos possuiu compromisso e/ou aprovação da alta administração (órgão executivo);
- A maioria das tarefas não foram fechadas por projeto;
- Os projetos 1, 2, e 3 não foram totalmente implementados bem como, não foram redefinidos por falta de aprovações parciais ou totais nas várias áreas de conhecimento.

Posteriormente, fez-se uma abordagem qualitativa ao Modelo de kerzner de níveis de Maturidade em Gestão de Projetos, que apresenta as cinco fases do ciclo de vida da gestão de projeto numa organização (figura 5) e identifica o que deve ser feito por uma organização para passar do nível um para o nível dois, propondo a norma padronizada PMBOK - *Project Management Body of Knowledge*, (pp. 64 e 65 do presente trabalho).

Poderá concluir-se que a organização - Município de Óbidos, no programa de implementação do «Licenciamento Zero das Atividades Económicas - LZ» encontra-se na fase embrionária, ou seja representa Imaturidade em Gestão de Projetos.

Da metodologia aplicada ao diagnostico de implementação da medida do LZ no Município de Óbidos que integra as ferramentas de Gestão de Projetos, assim como da análise das entrevistas estruturadas realizadas aos diversos agentes/ Stakeholders intervenientes foram identificados **obstáculos/problemas**.

Esses **obstáculos/problemas** encontrados, foram identificados e descritos na página 82 (CM Óbidos) e na Tabela 4 seguinte:

| Macro   | Critérios                      | Identificação dos obstáculos   |
|---|--------------------------------|--|
| <b>XIX Governo</b><br><br>Secretário de Estado<br>Joaquim P. Cardoso da Costa | 1.<br>Planeamento Estratégico; | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Resistência à mudança do paradigma administrativo e das estruturas organizacionais;</li> <li>▪ Responsabilização de todos os <i>stakeholders</i>;</li> <li>▪ Perda de poder por parte da AP;</li> <li>▪ Resistência à mudança por parte do empresário (quanto à sua segurança jurídica) na criação da atividade;</li> <li>▪ Falta de implementação operativa do programa LZ;</li> <li>▪ Dificuldade de unificar todos os municípios no balcão na forma de operar (balcão único).</li> </ul> |
|   | 2.<br>Implementação da Medida; | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconhecimento do resultado da implementação do programa LZ nos municípios;</li> <li>▪ Falta de acompanhamento político da implantação da Medida do LZ;</li> <li>▪ Falta de envolvimento devido dos <i>stakeholders</i>;</li> <li>▪ Falta de integração de serviços para a nova forma de governar - metagovernança.</li> </ul>   |

|   |                                |  |
|---|--------------------------------|--|
|   | 3.<br>Perspetivar a mudança    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de uma liderança eficiente na implementação do programa LZ nos municípios;</li> <li>▪ Falta de planeamento estratégico na estrutura da organização municipal.</li> </ul>  |
| <b>XVIII Governo</b><br><br>Secretária de Estado<br><br>Maria Manuel Leitão Marques | 1.<br>Planeamento Estratégico; | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Resistência à mudança que o programa LZ traduz;</li> <li>▪ Falta de compreensão de todos os envolvidos da génese do programa LZ - executar e depois fiscalizar;</li> <li>▪ Receio de perda do "poder decisório" por parte da organização municipal;</li> <li>▪ Falta de uma cultura de planeamento de processos para o programa LZ.</li> </ul>  |
|   | 2.<br>Implementação da Medida; | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de liderança política do ciclo de vida (iniciação, planeamento, execução, monitorização e controlo) do programa LZ;</li> <li>▪ Falta de envolvimento dos vários <i>stakeholders</i>;</li> <li>▪ Falta de vontade por parte dos <i>stakeholders</i> na aplicação de um modelo de inovação do programa LZ;</li> <li>▪ Falta de integração dos serviços para a nova forma de governar - metagovernança.</li> </ul> |
|   | 3.<br>Perspetivar a mudança    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Resistência à mudança;</li> <li>▪ Falta de organização e planeamento de processos</li> </ul>  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | internos; <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de integração de serviços na estrutura da organização;</li> <li>Falta de fiscalização eficiente;</li> <li>Receio em fazer transparecer a orgânica municipal.</li> </ul>   |
| <b>AMA, IP</b><br><br>Presidente<br>Pedro Dias   | 5.<br>Perspetivar a mudança <sup>67</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de envolvimento dos vários <i>stakeholders</i>;</li> <li>Falta de monitorização do programa LZ;</li> <li>Falta de integração de serviços para a nova forma de governar;</li> <li>Falta de eficiência na organização e planeamento de processos internos;</li> <li>Falta de planeamento estratégico por parte dos envolvidos no programa LZ</li> <li>Falta de conjugação de lideranças (central/intermunicipal /municipal);</li> <li>Dificuldade de interligação dos processos de <i>back-office</i> com o <i>front-office</i>.</li> </ul> |
| <b>AMA, IP</b><br><br>Diretora da Divisão<br>Simplificação<br>Administrativa<br><br>Ana Figueiredo | 1.<br>Planeamento<br>Estratégico;         | (não afere obstáculos, porque não participou na fase inicial do programa)  |
|  | 2.<br>Fase de Iniciação;                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de divulgação eficiente aos Municípios que os motivasse a aderir.</li> </ul>  |

---

<sup>67</sup> Não respondeu aos restantes critérios por se encontrar no cargo somente há cerca de 2 meses.



|   |                                |  |
|---|--------------------------------|--|
|   | 3.<br>Fase de Planeamento;     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Resistência à mudança órgão executivo e funcionários municipais;</li> <li>▪ Resistência à mudança que o programa LZ traduz (mentalidades);</li> <li>▪ Falta de fiscalização eficiente.</li> </ul>   |
|   | 4.<br>Fase de Execução;        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de integração dos processos internos com as ferramentas TIC ;</li> <li>▪ Falta de resposta dos fornecedores das TIC na disponibilização de ferramentas TIC.</li> </ul>  |
|   | 5.<br>Perspetivar a mudança    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de tempo para maturar o ciclo de vida natural dos processos do programa LZ;</li> <li>▪ Falta de envolvimento devido dos <i>stakeholders</i>;</li> <li>▪ Falta de reforço na fiscalização municipal;</li> <li>▪ Resistência à mudança por parte do empresário (quanto à sua segurança jurídica) na criação da atividade;</li> <li>▪ Falta de ferramentas TIC adequadas que reflitam os fluxos da estrutura municipal.</li> </ul> |
| <b>Micro</b>  | <b>Critérios</b>               | <b>Análise de obstáculos</b>   |
| <b>Câmara Municipal de Óbidos</b><br><br>Presidente | 1.<br>Planeamento Estratégico; | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descredito no programa LZ por o considerar pouco ambicioso;</li> <li>▪ Excesso de leis a regulamentar</li> </ul>  |

|  |                             |   |
|--|-----------------------------|---|
| Humberto Marques   |                             | <p>o programa o LZ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O programa LZ não integrou as estratégias municipais, na estratégia do governo.</li> </ul>   |
|  | 2. Implementação da Medida; | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de adesão por discordância do modo de estruturação do programa LZ;</li> <li>▪ Falta de vontade política por não acreditar no resultado da implementação do programa LZ;</li> <li>▪ Falta de envolvimento devido dos <i>stakeholders</i>;</li> <li>▪ Imposição governamental do programa LZ, desrespeitando a autonomia das Autarquias;</li> <li>▪ Falta de elasticidade dos meios necessários à implementação do LZ: corpo operacional de fiscalização, custos, processos internos, formação.</li> </ul> |
|  | 3. Perspetivar a mudança    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de envolvimento dos vários <i>stakeholders</i>;</li> <li>▪ Falta de monitorização do programa LZ;</li> <li>▪ Falta de ferramentas TIC amigáveis ao funcionamento da estrutura municipal.</li> <li>▪ Falta de monitorização do programa LZ.</li> </ul>  |
| <p><b>Câmara Municipal de Óbidos</b></p> <p>Chefe de Divisão- DPGU<br/>Carlos Pardal</p> | 1. Planeamento Estratégico  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconhecimento da organização municipal para a implementação do programa LZ.</li> </ul>   |

|  |                             |   |
|--|-----------------------------|---|
|  | 2.<br>Fase de Iniciação     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de empenho na transmissão das vantagens do programa LZ para os munícipes/cidadãos.</li> </ul>  |
|  | 3.<br>Fase de Planeamento   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ausência de planeamento municipal - o órgão municipal não absorveu a intensão do LZ.</li> </ul>  |
|  | 4.<br>Fase de Execução      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de regulamentação para conhecimento dos critérios territoriais do município;</li> <li>Falta de vontade do órgão executivo municipal em regulamentar e fiscalizar.</li> </ul> |
|  | 5.<br>Perspetivar a mudança | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de liderança política municipal;</li> <li>Falta de estratégia do órgão executivo municipal;</li> <li>Falta de alinhamento das TIC existentes ao programa LZ.</li> </ul>      |

**Tabela 4** - Análise dos critérios das entrevistas do programa LZ

Fonte: Elaboração própria

Com a finalidade de transformar os obstáculos/problemas identificados em oportunidades de melhorias, apresentam-se como resposta as seguintes «Listas de melhorias»:

- «Lista de melhorias» (Tabela 5, 6, 7, 8 e 9), que surgiu da identificação dos problemas/obstáculos, mediante a metodologia de análise do diagnóstico de implementação da medida do LZ no Município de Óbidos, que integra como base estrutural a aplicação das ferramentas de Gestão de Projetos, assim como a análise das entrevistas estruturadas (anexo 2) realizadas aos diversos agentes/ Stakeholders intervenientes;
- «Lista de melhorias» do Programa LZ (Tabela 10), que resultou da identificação de obstáculos/ problemas através da análise das entrevistas aos diversos intervenientes (Governo, AMA e Camara Municipal).

## Fase de Iniciação

| TEMA   | Áreas de Conhecimento | Grupo de Processos da Gestão de Projetos  |   |   |  |  |
|--|-----------------------|---|---|---|--|--|
|  |                       | INICIAÇÃO- sugerem-se as propostas de Melhorias:  |   |   |  |  |
| LICENCIAMENTO ZERO – LZ /Gestão de projetos através de processos | Gestão da Integração  | Desenvolver o termo de abertura da Medida Licenciamento Zero (PROJETO)<br><br>E<br><br>Aprovação do Termo de Abertura | 1.Requisitos                              | - As propostas de regulamentos municipais sejam aprovadas;<br>- A estrutura organizacional do projeto (EDT - WBS) seja aprovada; estas melhorias incidem sobre:<br><br>a) O funcionamento das equipas de trabalho;<br>b) O Atendimento interno ao cidadão/município;<br>c) A Fiscalização ao cidadão/proprietário   |  |  |
|  |                       |   | 2.justificação                            | Implementação obrigatória- Publicação do DLn.º48/2011, de 01.04   |  |  |
|  |                       |   | 3. Objetivos                              | - Acompanhar o processo de revisão legislativa decorrente do DL n.º 92/2011, de 26 de julho;<br>- Adaptar os seus regulamentos e procedimentos de trabalho de modo a responder aos requisitos do DLn.º92/2011, de 26 de julho;<br>- Disponibilizar os seus serviços associados ao exercício de uma atividade económica no Balcão do Empreendedor;<br>- Disponibilizar uma árvore de navegação das atividades económicas no seu site e reencaminhar para o Balcão do Empreendedor, aproveitando as funcionalidades deste balcão. |  |  |
|  |                       |   | 4.Gestor de projeto e nível de autoridade | -Escolher o serviço do Município responsável pela implementação do LZ;<br>-Dar visibilidade da respetiva hierarquia interna, de gestão do projeto. ex: Chefe de Divisão/outros  |  |  |
|  |                       |   | 5.Cronograma principais marcos            | -Executar cronograma conforme etapas da AMA <sup>68</sup>   |  |  |
|  |                       |   | 6.Inputs                                  | - Legislação obrigatória publicada;<br>- Objetivos estratégicos do Município <sup>69</sup> ;<br>- Ferramenta: «balcão Único» preparado para utilizar.   |  |  |
|  |                       |   | Gestão do Âmbito                          |   |  |  |
|  | Gestão do Prazo       |   |   |   |  |  |
|  | Gestão do custo       |   |   |   |  |  |
|  | Gestão da qualidade   |   |   |   |  |  |

<sup>68</sup> Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.)

<sup>69</sup> (Marques, H,2013)- Programa estratégico municipal – Óbidos não pode parar?- setembro 2013

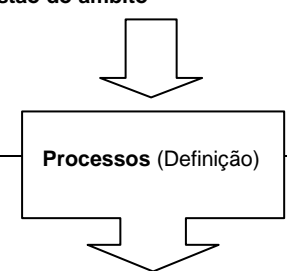
|  |                                |  |
|--|--------------------------------|--|
|  | Gestão dos Recursos Humanos    |  |
|  | Gestão da Comunicação          |  |
|  | Gestão do risco                |  |
|  | Gestão das aquisições          |  |
|  | Gestão das partes interessadas | Identificar as partes interessadas do projeto ( <i>Stakeholders</i> ):<br>- Eleitos locais;<br>- AMA<br>- Funcionários municipais;<br>- Cidadãos/empresas/associações locais |

**Tabela 5** - «Lista de melhorias» dos processos por áreas de conhecimento e respetiva **fase de iniciação** do programa LZ na organização municipal

Fonte: Elaboração própria

### Fase de Planeamento

| TEMA  | Áreas de Conhecimento | Grupo de Processos da Gestão de Projetos            |   |
|---|-----------------------|---|---|
|   |                       | PLANEAMENTO - sugerem-se as propostas de Melhorias: |   |
| LICENCIAMENTO ZERO - LZ/Gestão de projetos através de processos | Gestão da Integração  | Desenvolver <b>Plano de gestão do projeto</b> – L0  | 1. Início do Projeto;                                       |
|   |                       |   | 2. Informar as partes interessadas ( <i>stakeholders</i> ); |
|   |                       |   | 3. Identificar os objetivos;                                |
|   |                       |   | 4. Identificar os entregáveis                               |
|   |                       |   | 5. Cronograma principais marcos                             |
|   |                       |   | 6. Designar gestor do projeto;                              |
|   |                       |   | 7. Planear a gestão dos processos.                          |

|  |                  |   |  |   |
|--|------------------|---|--|---|
|  | Gestão do Âmbito | <b>Planear a gestão do âmbito</b>                                 | Inputs e técnicas a utilizar do processo | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formação dos interlocutores (Coordenação/orientação);</li> <li>2. Legislação normativa formalizada (Decretos-Lei/Portarias);</li> <li>3. Reuniões semanais da equipa (executivo/chefias/funcionários)</li> </ol>  |
|  |                  | E   | Outputs do Processo                      | Desenvolver o <b>Plano de gestão do âmbito</b>  |
|  |                  | Recolher os requisitos para a definição do âmbito do projeto – LZ |  |  <p><b>Processos (Definição)</b></p> <p><b>Processo 1</b><br/>- Nomeação da Equipa de Trabalho</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Nomeação da equipa pelo executivo para a implementação do LZ;</li> <li>1.2 Dirigentes – propor equipa ao executivo e coordenar e informar os funcionários</li> </ol> <p><b>Processo 2</b><br/>2.1– Agendamento de reuniões para definição de estratégia de ação;<br/>2.2- Definir cronograma;<br/>2.3- Definir resultados finais dos processos:</p> <p>2.3.1 Executar propostas de regulamentos municipais:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Recolher informação de legislação;</li> <li>b) Definir as necessidades aplicáveis ao território (local de ação);</li> <li>c) Fazer analogia com outros municípios da região (ver as suas praticas);</li> <li>d) Executar a proposta de regulamento;</li> <li>e) Analisar a proposta com o Dirigente (Chefia);</li> <li>f) Submeter a proposta ao Executivo Municipal para aprovação;</li> <li>g) Submeter a proposta a aprovação à Câmara Municipal;</li> <li>h) Publicação do regulamento com a entrada em vigor.</li> </ol> <p>2.3.2 Reorganizar a Equipa de trabalho:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Dirigente (Chefia) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigir com os valores e estratégia municipal;</li> <li>- Coordenação do projeto;</li> <li>- Distribuição de tarefas;</li> <li>- Definição de cronograma com os marcos de “entrega”.</li> </ul> </li> <li>b) Funcionários (Técnicos e administrativos) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir plano de reuniões com dirigente /técnicos/administrativos para definirem execução da medida /ação;</li> <li>- No plano definir modos de atuação: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviço interno <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano de formação interna dos funcionários;</li> <li>- Preparar processo de pergunta/resposta -FAQ aos cidadãos.</li> </ul> </li> <li>• Serviço externo (Balcão único-BdE) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planear o atendimento presencial;</li> <li>- Planear dossier de matérias do LZ com os respetivos requisitos obrigatórios para disponibilizar aos cidadãos/municípios;</li> <li>-Planear a estrutura de inquéritos de satisfação para dar aos cidadãos.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> <li>c) Funcionários Fiscalização <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planear a reuniões com dirigentes/técnicos para definição de valores e definição de estratégia de atuação da medida do LZ;</li> <li>- Forma de atuação interna: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planear formação dos funcionários para os procedimentos;</li> <li>• Planear ajustamentos ao procedimento de trabalho;</li> <li>• Planear fixação e orientações claras para a aplicação dos regulamentos municipais;</li> </ul> </li> </ul> </li> </ol> |

|                 |  |   |
|-----------------|--|---|
|                 |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planear a organização e metodologia para fiscalização «a posteriori» e sucessiva.</li> </ul> <p>2.3.3 Forma de atuação externa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Planear o desenvolvimento de informações claras sobre as novas regras e critérios aos cidadãos;</li> <li>b) Identificar os mecanismos de promoção de cidadania adequado à mudança do LZ;</li> <li>c) Planear a transmissão de valores de transparência, isenção, interesse público, aos cidadãos;</li> <li>d) Planear a verificação da conformidade das ações para a implementação da medida do LZ.</li> </ol> <p><b>Processo 3</b><br/>Meios associados ao exercício da atividade económica Município-Balcão do empreendedor (BdE)</p> <p>3.1 Parceria Município/AMA</p> <p>3.1.1 Planear os procedimentos externos</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Inserção das taxas do LZ;</li> <li>b) Validação dos perfis dos colaboradores a inserir na plataforma;</li> <li>c) Confirmação da realização de testes ao funcionamento da plataforma e geração automática de taxas (caso hajam critérios regulamentares do Município);</li> <li>d) Confirmação de correio eletrónico de notificações;</li> <li>e) Escolha do modelo de pagamento;</li> <li>f) Escolha do protocolo a assinar;</li> <li>g) Indicação da data para entrada em produção.</li> </ol> <p>3.1.2 Planear os procedimentos internos</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Executivo <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assinatura do protocolo com a AMA;</li> <li>- Decisão em disponibilizar os serviços associados ao exercício de uma atividade económica no balcão do empreendedor (BdE) -, inclui escolher modelo de pagamento das taxas associadas;</li> <li>- Decisão em disponibilizar uma árvore de navegação das atividades económicas no <i>site</i> do Município e reencaminhar para o balcão do empreendedor (BdE), aproveitando as funcionalidades deste balcão.</li> </ul> </li> <li>b) Dirigente <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir perfis dos colaboradores com a AMA;</li> <li>- Nomeação e coordenação e equipa: estrutura da equipa (técnicos, administrativos, informáticos);</li> <li>- Definir cronograma</li> </ul> </li> <li>c) Funcionários <ul style="list-style-type: none"> <li>- Validar perfis com a AMA;</li> <li>- Validar meio de comunicação – correio eletrónico de contato;</li> <li>- Criar <i>link</i> do balcão do empreendedor (BdE) no <i>site</i> do Município;</li> <li>- Carregar plataforma com critérios dos regulamentos aprovados;</li> <li>- Carregar os meios de pagamento das taxas associadas ao exercício das atividades do LZ.</li> </ul> </li> </ol> |
| Gestão do Prazo | Planear a gestão do prazo (período da realização dos processo) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sequenciar as atividades por grupo grupos de processos da gestão de projetos;</li> <li>2. Estimar a duração das atividades (processos);</li> <li>3. Desenvolver o Plano de Gestão do cronograma do projeto do LZ (incluindo todas as etapas do grupo de processos estabelecidas por áreas de conhecimento.</li> </ol>   |

|  |                             |  |   |
|--|-----------------------------|--|---|
|  | Gestão do custo             | <b>Planear a gestão dos custos</b><br>dos procedimentos de adesão ao BdE entre o Município e a AMA | 1. Sequenciar os custos por atividades com a adesão à plataforma do BdE;<br>2. Desenvolver o Plano de gestão do custo pela adesão à plataforma do BdE   |
|  | Gestão da qualidade         | <b>Planear a Gestão da qualidade</b>   | <div> <div>Inputs/Técnicas/Ferramentas do processo</div> <div> 1. Definição do objetivo de qualidade do LZ;<br/> 2. Estabelecimento de metas por tarefas/atividades;<br/> 3. Avaliar satisfação dos colaboradores;<br/> 4. Avaliar a satisfação dos cidadãos </div> </div> <div> <div>5. Desenvolver o</div> <div>→</div> <div><b>Plano de gestão da qualidade</b></div> <div>↓</div> <div><b>Processos (Definição)</b></div> <div>↓</div> </div> <div> <b>Processo 1</b><br/> Procedimentos internos -Definição de tarefas por objetivos e tempo por tarefa:<br/> <div> a) Executivo:<br/> - Ser eficiente na aprovação de normas e regulamentos do LZ no prazo legal definido;<br/> - Ser eficiente na nomeação da equipa;<br/> - Ser eficiente em protocolar com a AMA<br/> b) Dirigente:<br/> - Coordenar equipa com critérios de qualidade (tempo por tarefa). </div> </div> <div> <b>Processo 2</b><br/> Procedimentos externos (Cidadãos/ Empresas/ AMA)<br/> <div> 1. Recolha de inquéritos de satisfação cidadãos/empresas;<br/> 2. Apresentação de sugestões de melhorias </div> </div> |
|  | Gestão dos Recursos Humanos | <b>Planear a Gestão dos recursos humanos</b>   | <div> <div>Inputs/Técnicas/Ferramentas do processo</div> <div> 1. Objetivos: definir e documentar os papéis, responsabilidades/aptidões e capacidades dos indivíduos envolvidos no projeto do LZ;;<br/> 2. Documentar as relações hierárquicas e de relato (<i>reporting</i>); </div> </div> <div> <div>3. Desenvolver o</div> <div>→</div> <div><b>Plano de gestão dos recursos humanos</b></div> <div>↓</div> <div><b>Processos (Definição)</b></div> <div>↓</div> </div>   |



|                                |                                 |  |  |
|--------------------------------|---------------------------------|--|--|
|                                |                                 |  | <p><b>Processo 1</b><br/>Definição do recrutamento da equipa do LZ: órgão executivo /dirigentes/coordenador com a AMA/funcionários (técnicos e administrativos)</p> <p><b>Processo 2</b><br/>Verificação de competências- levantamento de necessidades de formação e definição de cronograma por elementos da equipa</p> <p><b>Processo 3</b><br/>Definição do uso de critérios de reconhecimento e recompensar (aplicar SIADAP)</p> |
| Gestão da Comunicação          | Planear a Gestão da comunicação | Inputs/Técnicas/Ferramentas do processo  | <div><div><div>1. Definição dos requisitos das comunicações do projeto do LZ;;</div><div>2. Documentar experiencia dos processos organizacionais;</div><div>3. Considerar os fatores ambientais da organização (sua estrutura);</div><div>4. Registrar as partes interessadas no projeto LZ</div></div></div>  |
|                                |                                 | <div><div>Outputs do processo</div><div>→</div><div>Desenvolver o<br/><b>Plano de gestão das Comunicações</b></div><div>↓</div><div>Processos (Definição)</div><div>↓</div><div><p><b>Processo 1</b><br/>Requisitos de informação das partes interessadas no projeto LZ</p><p><b>Processo 2</b><br/>Definição da pessoa responsável por tarefa/atividade para comunicar a informação do projeto LZ</p><p><b>Processo 3</b><br/>Definição dos métodos e tecnologias usados para transmitir informação</p><p><b>Processo 4</b><br/>Identificação dos prazos e cadeia de gestão (nomes) para a escalada de problemas que não são possíveis de resolver por níveis hierárquicos mais baixos</p><p><b>Processo 5</b><br/>Método para atualização e refinamento do plano de gestão das comunicações à medida que o projeto LZ progride e se desenvolve</p></div></div> |  |
| Gestão do risco                |                                 |  |  |
| Gestão das aquisições          |                                 |  |  |
| Gestão das partes interessadas | Planear a Gestão das partes     | Inputs do processo   | <div><div>1. Plano de gestão do projeto:</div><div><div>• Informação retirada do plano do projeto do LZ (ciclo de vida escolhido, processo aplicado a cada fase);</div><div>• Informação sobre o modo como serão satisfeitas as</div></div></div>  |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | <p>necessidades de recursos humanos, como serão tratados e estruturados os papéis e responsabilidades, as relações de <i>reporting</i> e a gestão dos recursos humanos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informações sobre o modo como serão tratadas as alterações ao projeto;</li> <li>• Informação sobre as necessidades de comunicação entre as partes interessadas no projeto LZ;</li> </ul> <p>2. Registo das partes interessadas do projeto do LZ;</p> <p>3. Fatores ambientais da organização (cultura, estrutura, processos, clima político);</p> <p>4. Processos organizacionais (registo de lições aprendidas e informação histórica com o fim de proporcionarem conhecimento)</p> |
|  |  |  | <div> <div>Outputs do processo</div> <div>→</div> <div>Desenvolver o<br/><b>Plano de gestão das partes interessadas</b></div> <div>↓</div> <div>Processos (Definição)</div> <div>↓</div> <div> <p><b>Processo 1</b><br/>Comprometimento das partes interessadas no projeto LZ</p> <p><b>Processo 2</b><br/>Inter-relações identificadas entre as partes interessadas</p> <p><b>Processo 3</b><br/>Requisitos de comunicação para cada fase do projeto LZ</p> <p><b>Processo 4</b><br/>Informação a ser distribuída às partes interessadas</p> </div> </div>   |

**Tabela 6** - «Lista de melhorias» dos processos por áreas de conhecimento e respetiva **fase de planeamento** do programa LZ na organização municipal

Fonte: Elaboração própria

## Fase de Execução

| TEMA   | Áreas de Conhecimento          | Grupo de Processos da Gestão de Projetos   |
|--|--------------------------------|--|
|  |                                | Execução - sugerem-se as propostas de Melhorias:   |
| LICENCIAMENTO ZERO – LZ /Gestão de projetos através de processos | Gestão da Integração           | <p>-Dirigir e gerir o <b>trabalho do projeto LZ</b> – Inclui as seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Executar tarefas do projeto LZ para cumprir os requisitos do projeto LZ;</li> <li>• Criar os entregáveis do projeto LZ;</li> <li>• Obter, formar e gerir os membros da equipa atribuídos ao projeto LZ;</li> <li>• Obter, gerir e usar recursos, incluindo materiais, ferramentas, equipamentos e instalações;</li> <li>• Implementar os métodos e <i>standards</i> planeados do projeto LZ;</li> <li>• Estabelecer e gerir os canais de comunicação apropriados, internos e externos à equipa de projeto;</li> <li>• Produzir dados da situação e progresso do projeto LZ-, técnicos, de calendário e de qualidade -, para facilitar previsões;</li> <li>• Emitir pedidos de alteração e incluir as alterações aprovadas no âmbito, planos e ambiente do projeto LZ;</li> <li>• Gerir os serviços e os resultados do projeto LZ;</li> <li>• Gerir as partes interessadas e o respetivo compromisso do projeto LZ;</li> <li>• Recolher e documentar lições aprendidas e implementar atividades aprovadas de melhoria de processos.</li> </ul> |
|  | Gestão do Âmbito               |  |
|  | Gestão do Prazo                |  |
|  | Gestão do custo                |  |
|  | Gestão da qualidade            | -Executar a garantia da qualidade do projeto LZ  |
|  | Gestão dos Recursos Humanos    | <p>- Adquirir a equipa do projeto LZ;</p> <p>- Desenvolver a equipa de projeto do projeto LZ;</p> <p>-Gerir a equipa do projeto LZ</p>   |
|  | Gestão da Comunicação          | - Gerir as comunicações do projeto LZ  |
|  | Gestão do risco                |  |
|  | Gestão das aquisições          |  |
|  | Gestão das partes interessadas | - Gerir as partes interessadas do projeto LZ (Eleitos locais, AMA, Funcionários, Cidadãos),  |

**Tabela 7** -«Lista de melhorias» dos processos por áreas de conhecimento e respetiva **fase de execução** do programa LZ na organização municipal

Fonte: Elaboração própria

## Fase de Monitorização e Controlo

| TEMA   | Áreas de Conhecimento          | Grupo de Processos da Gestão de Projetos   |
|--|--------------------------------|--|
|  |                                | Monitorização e Controlo- sugerem-se as propostas de Melhorias:  |
| LICENCIAMENTO ZERO – LZ /Gestão de projetos através de processos | Gestão da Integração           | -Controlar o trabalho do projeto LZ<br>- Executar o controlo integrado de alterações (se existirem) de forma a atualizar o plano do projeto LZ.  |
|  | Gestão do Âmbito               | Controlar a qualidade do projeto:<br>-verificação do cumprimento dos processos do plano de gestão da qualidade do projeto LZ.  |
|  | Gestão do Prazo                | Controlar o cronograma do projeto:<br>-verificação do cumprimento dos prazos estabelecidos por tarefas do projeto LZ.  |
|  | Gestão do custo                |  |
|  | Gestão da qualidade            | Controlar a qualidade do projeto:<br>-verificação do cumprimento dos processos do plano de gestão da qualidade do projeto LZ.  |
|  | Gestão dos Recursos Humanos    |  |
|  | Gestão da Comunicação          | Controlar a s comunicações do projeto:<br>-verificação do cumprimento do plano de gestão das comunicações do projeto LZ;<br>-controlar de modo a garantir que a mensagem correta é entregue à audiência certa, no momento próprio. |
|  | Gestão do risco                |  |
|  | Gestão das aquisições          |  |
|  | Gestão das partes interessadas | Controlar o comprometimento das partes interessadas do projeto:<br>-verificação do cumprimento dos processos do plano de gestão das partes interessadas do projeto LZ;<br>- Ajustar estratégias e plano em caso de necessidade.    |

**Tabela 8 - «Lista de melhorias» dos processos por áreas de conhecimento e respetiva fase de monitorização e controlo do programa LZ na organização municipal**

Fonte: Elaboração própria

## Fase de Encerramento

| TEMA   | Áreas de Conhecimento          | Grupo de Processos da Gestão de Projetos   |
|--|--------------------------------|--|
|  |                                | Encerramento - sugerem-se as propostas de Melhorias:   |
| LICENCIAMENTO ZERO – LZ /Gestão de projetos através de processos | Gestão da Integração           | Encerrar o projeto do LZ ou fase/tarefa.<br>Processos:<br>- Aceitação do projeto pelos cidadãos/municípios;<br>- Documentação de lições aprendidas;<br>- Atualização dos processos organizacionais;<br>- Arquivamento dos documentos |
|  | Gestão do Âmbito               |  |
|  | Gestão do Prazo                |  |
|  | Gestão do custo                |  |
|  | Gestão da qualidade            |  |
|  | Gestão dos Recursos Humanos    |  |
|  | Gestão da Comunicação          |  |
|  | Gestão do risco                |  |
|  | Gestão das aquisições          |  |
|  | Gestão das partes interessadas |  |

**Tabela 9** - «Lista de melhorias» dos processos por áreas de conhecimento e respetiva **fase de encerramento** do programa LZ na organização municipal

Fonte: Elaboração própria

| Critérios  | Melhorias  |
|--|--|
| <p><b>Planeamento Estratégico:</b><br/>Onde estamos?; Para onde vamos?; E como lá chegamos?.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Envolver e mobilizar os vários <i>stakeholders</i> , definindo objetivos concretos, em prazos determinados;</li> <li>▪ Criar uma cultura de Responsabilização (educar e cultivar) dos envolvidos na criação e desenvolvimento das atividades económicas;</li> <li>▪ Recolher informação factual sobre os aspetos relevantes para o conhecimento do programa LZ;</li> <li>▪ Identificar obstáculos ao desenvolvimento das organizações envolvidas (macro/micro), através da análise conjunta;</li> <li>▪ Definir e desenvolver o "ciclo de vida" do programa LZ;</li> <li>▪ Criar um processo de planeamento estratégico com fixação de objetivos precisos a um futuro desejável, com o envolvimento de toda a organização (macro/micro);</li> <li>▪ Criar os recursos para atingir as metas desejáveis: instalações, ferramentas TIC, recursos humanos, recursos financeiros, etc.;</li> <li>▪ Reforçar a redução dos entraves burocráticos (simplificar e desmaterializar) os procedimentos e processos de todas as atividades económicas;</li> <li>▪ Criar mecanismos de processos para que a atividade administrativa acompanhe a atividade económica;</li> <li>▪ Criar processos internos que levem a mais e melhor fiscalização por parte dos Municípios.</li> </ul> |
| <p><b>Perspetivar a Mudança:</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diálogo eficiente entre os <i>stakeholders</i> mostrando as vantagens do programa LZ (económicas, sociais, políticas);</li> <li>▪ Incentivar a mudança em "pequenos passos" e criar um conjunto específico de etapas indispensáveis para atingir essa mudança na concretização do novo paradigma que impõe o programa LZ;</li> <li>▪ Adesão integrada às TIC como instrumento facilitador da mudança;</li> <li>▪ Persistência numa estratégia de mudança (formação, comunicação, fiscalização, liderança, sedução,</li> </ul>   |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>autoridade, sugestões persuasivas, etc.);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criar mecanismos internos de transparência (padronizar) na organização municipal, que elucidem os empresários, de forma a que os seus negócios possam ser mais produtivos e eficazes;</li> <li>▪ Criar incentivos à inovação do Programa LZ;</li> <li>▪ Criar uma comissão técnica de preparação e de acompanhamento do programa LZ;</li> <li>▪ Desenvolvimento no mercado por parte dos fornecedores, ferramentas TIC que integrem os processos internos da organização municipal;</li> <li>▪ Criar incentivos ao cumprimento do programa LZ.</li> </ul> |
|--|---|

**Tabela 10** - «Lista de Melhorias» para a concretização do programa LZ

Fonte: Elaboração própria

Das entrevistas realizadas, retirou-se que os obstáculos/problemas encontrados pelos diversos organismos para a implementação do Programa do «Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ» são comuns, tal como foram identificados na página 82 (CM Óbidos) e na Tabela 4.

## Conclusão

O presente trabalho de projeto procurou estudar em que medida podemos melhorar a abordagem à implementação da medida do "Licenciamento Zero das Atividades Económicas". Procura-se assim, dar um sentido aos resultados encontrados, com base em ferramentas da Gestão de Projetos reconhecidas como boas praticas, e em simultâneo descrever os resultados que se consideram mais evidentes, sobretudo mais pertinentes para as perguntas de partida, mediante o relacionamento com a literatura referenciada.

Como referido no capítulo I deste estudo, foram surgindo vários modelos de gestão pública associados a mudanças de conceção e de ideologia dos sucessivos Governos. O modelo que tem orientado a reforma e modernização administrativa portuguesa nos últimos tempos, denomina-se de Nova Gestão Pública. Surgiu da combinação de vários fatores: pressões de carater financeiro, económico, politico e ideológico. Esta metodologia assenta nomeadamente, na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas da gestão privada, como também na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, numa expectativa de melhorar o serviço ao cidadão, aumentar a eficiência e flexibilizar a gestão.

Para Kerzner (2006), reconhecido como boa pratica mundial na metodologia de Gestão de Projetos, a força motriz mais poderosa para conduzir uma organização rumo à maturidade e a excelência em Gestão de Projetos seria a própria sobrevivência da organização.

Esta última força motriz, a sobrevivência, não se faz presente na Administração Pública assim como no Privado. No entanto, o compromisso da alta administração do órgão/entidade com o desenvolvimento de habilidades e competências organizacionais, a busca de capacidades para a condução de projetos estratégicos, as imposições da sociedade em geral por uma administração pública mais eficiente e voltada para o entendimento das suas necessidades, e ainda o compromisso da imagem dos gestores/ dirigentes e funcionários diante da ineficiência, ineficácia na implementação da Medida conduzida na sua gestão, são identificadas como importantes forças motrizes que podem, ainda que num



prazo maior, levar as organizações públicas à maturidade e mesmo a excelência em Gestão de Projetos.

Apesar de existirem diferenças objetivas entre o setor público e o setor privado, não existe razão para que os primeiros não adotem os princípios da boa gestão que são comuns aos dois setores; pelo que a Administração Pública deve preocupar-se com a qualidade dos bens e serviços que disponibilizam e gerir de forma racional os recursos humanos, tecnológicos e financeiros que dispõem; sendo a alteração da cultura de gestão apontada como um caminho para o desenvolvimento e para a modernização da Administração Pública.

No momento em que nos encontramos, há uma revalorização do papel dos Municípios, que passam a ser um espaço aberto à criatividade, à inovação e ao comando sobre o próprio futuro. Viver e agir localmente, tornam-se a base de um novo modelo social.

Desenha-se, assim, um cenário de reformulação da implementação da Medida do LZ, no qual o desafio poderá passar, conforme estudo efetuado, por incorporar os atores locais à conceção e sustentação do processo de desenvolvimento, convidando os gestores públicos a formular políticas capazes de articular os sujeitos locais (empreendedores públicos e privados, produtores de bens, de serviços, de cultura), para que, fortalecidos pela sua autonomia possam produzir um projeto estratégico capaz de desenvolvimento regional, cooperativo e interdependente. Neste sentido, cada organização deve caminhar para a modernização e incremento dos seus níveis de eficiência e eficácia, promovendo uma gestão transparente e inclusiva, onde o cidadão é um agente ativo.

Gerald, Fore, Willow, William & Scott (1998), citados por Bilhim (2000, p. 145) o planeamento estratégico é um processo de tomada de decisões, com vista a que a organização venha a atingir um estado futuro mais desejável.

Neste sentido, podemos aferir conforme estudo, que esta estratégia passa pelo planeamento, passa pela reestruturação de processos internos no ambiente da organização, uma maior aplicação das tecnologias de informação e comunicação (TIC), pelo esforço e consolidação de parcerias estratégicas, pela intensificação das competências técnicas e

comportamentais e pelo fortalecimento dos diversos valores associados à prestação de um serviço público.

Como podemos verificar neste trabalho de projeto, trata-se principalmente:

- De compreender as vantagens da Medida LZ;
- De superar o estágio centralizador de tomada de decisões e formas de intervenção que não levam em conta as estratégias dos envolvidos, nomeadamente as equipas da organização e os cidadãos;
- De implementar, flexibilizar e adaptar instrumentos de gestão disponíveis, à nova realidade da globalização, aos constrangimentos financeiros e da maior exigência por parte dos cidadãos, e considerados, boas práticas mundiais;
- Da necessidade de implementar práticas de responsabilização e avaliação dos resultados obtidos pela gestão pública, baseando-se também em critérios de gestão em vez de somente confiança política.

Tal superação prevê-se possível, conforme investigação realizada, com a implantação de mecanismos de formulação, de planeamento, de monitorização e avaliação de políticas, programas e projetos, mecanismos que levem à mudança no sentido da implementação de um planeamento estratégico bem delineado, estruturado com métodos de gestão ao nível dos recursos humanos, logísticos e financeiros, acompanhados de uma metodologia de trabalho que obrigue à criação, ao desenvolvimento/acompanhamento e à finalização de projetos/tarefas, de forma a atingir efetivos resultados, de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos municípios, e permitirem responder com eficácia aos mesmos. Assim, reforça Bilhim (2000, pp. 150-152): "*O planeamento estratégico resulta do planeamento interativo, que envolve cinco fases: a formulação do problema, o planeamento dos fins, o planeamento dos meios, o planeamento dos recursos e a implementação e controlo.*"

Trata-se nomeadamente, de irmos caminhando em “pequenos passos” com resiliência e persistência, de forma a atingirmos pequenas mudanças que a curto/médio prazo poderão

ser representativas, fazendo a diferença desejável. Por outro lado, o trabalho de projeto possibilitou verificar que é uma emergência a envolvimento de todos os intervenientes num processo de aprendizagem, que permitirá um conhecimento mais adequado dos problemas ou constrangimentos, possibilitando ajustar e implementar os meios mais capazes para atingir uma maior eficácia no alcance de uma política de estratégia municipal, que melhorará a governança, aliada a uma maior transparência da administração, e uma melhor prestação de serviço público aos cidadãos/municípios.

Segundo Bilhim (2000, p. 245) "*não se muda ou reforma a administração por reformar. Muda-se e reforma-se para que haja maior e melhor serviço prestado aos cidadãos, isto é, cumprimento dos objetivos definidos*".

Outra necessidade identificada, e de componentes cruciais numa dinâmica de mudança, é a "vontade" dos seus agentes, destacando a considerada "alta administração" - órgão político-, mediante a responsabilidade pela organização. Uma efetiva mudança, terá de ser sustentada de audácia e vontade, de forma a imperar a efetiva modernização administrativa.

Relembrando as perguntas de partida consideradas neste trabalho de projeto de investigação:

- Como é que o projeto de implementação da medida Licenciamento Zero das atividades económicas está a decorrer, à luz da Ciência da Administração e da Gestão de Projeto?;
- Como se poderá melhorar a abordagem em vigor de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos municípios?

As «Listas de melhorias» identificadas nas Tabelas 5, 6, 7, 8, 9 e 10 apresentam-se como tentativa de minimizar os obstáculos/problemas à implementação da Medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas» e pretendem dar resposta às duas perguntas de partida.

Representam a possibilidade de transformar os obstáculos/problemas em oportunidades de mudança, abordando vários níveis de conhecimento, tanto em abordagens à Gestão de

Projetos como aos principais pilares da Nova Gestão Pública, aproveitando o momento, e as oportunidades para inovar:

*“ Novas prioridades políticas, novos instrumentos de financiamento e novos líderes reclamam uma forte aposta na capacitação institucional e dos quadros da Administração Local”*

Secretário de Estado da Administração Local- António Leitão Amaro ,julho 2015

Com este trabalho de investigação apresentam-se as sugestões que surgem do confronto teórico com o estudo empírico desenvolvido consideradas relevantes para a concretização do «Licenciamento Zero das atividades económicas - LZ» de forma a melhorar a vida dos Cidadãos/Municípios:

- Capacitar o poder local na compreensão das vantagens do programa LZ;
- Usar um método de gestão de projeto e dar visibilidade do facto;
- Formar os principais elementos do projeto na abordagem de Gestão de Projetos que vai ser usada, qualquer que ela seja, com mais ou menos intensidade formal;
- Identificar os profissionais/competências adequados à natureza e ao progresso do projeto;
- Ter fases e tarefas orientadas por processos de Gestão de Projetos;
- Ter lideranças síncronas e orientadas às finalidades do projeto;
- Ter processos de comunicação em marcha com mensagens simples, claras e credíveis aplicados ao conteúdo específico do projeto e aos resultados da sua gestão;
- Ter competências profissionais específicas para negociações e obtenção de consensos;
- Equilibrar abordagens de trabalho colaborativo com o rigor das entregas nas datas previstas;
- Promover o conceito de “lições aprendidas” para a aplicação das melhorias;
- Integrar um espaço de recolha de comentários/sugestões nos documentos de preenchimento obrigatório, de forma a proporcionar canais simples para que os Cidadãos/Municípios participem ativamente na construção de um serviço público mais orientado para as suas necessidades;
- Contribuir para que os Cidadãos/Municípios conheçam melhor os mecanismos à sua disposição para se pronunciarem sobre os serviços utilizados, bem como prestar um

*feedback* rápido e personalizado a todas as opiniões apresentadas, dando conhecimento do desencadeamento de eventuais medidas corretivas, no sentido de aumentar a perceção da eficácia dos mesmos;

- Comunicar a todos os colaboradores (e em especial aos do atendimento, dado serem estes que estão em contacto direto com os Cidadãos/Municípios e que deverão mais rapidamente ajustar o serviço prestado às suas necessidades) as informações e os resultados das várias auscultações feitas aos Cidadãos/Municípios;
- Medir regularmente a satisfação dos Cidadãos/Municípios, pois só assim será possível aferir a eficácia das medidas implementadas e analisar o modo como todos (e cada um dos colaboradores) poderão melhor contribuir para o aumento da satisfação dos seus Cidadãos/Municípios;
- Aplicar ferramentas TIC na implementação de forma a que a informação chegue o mais rápido possível a todos e de forma partilhada, dentro e fora da organização.

Em conclusão, parece legítimo reconhecer as oportunidades de mérito deste projeto piloto do «Licenciamento Zero das Atividades Económicas - LZ» em Portugal, reforçando as condições do seu reconhecimento como um dos projetos de inovação europeu, podendo contribuir para proporcionar melhorias no serviço público prestado aos Cidadãos, permitindo desenvolver a economia, se for devidamente reestruturado, acarinhado e patrocinado por todos os seus intervenientes.

De forma a continuar a caminhar, apresentam-se sugestões de áreas e temas a desenvolver em processos de investigação subsequentes:

- Dar continuidade a este estudo numa abordagem a nível nacional, permitindo a implementação da “lista de melhorias” a nível de vários municípios, de forma a ser obtido um diagnóstico que permita promover uma linha de ação a cada instituição, com o fim de estabelecer o seu melhor programa de transformação, simultaneamente para a organização na sua globalidade e para os indivíduos da mesma (dirigentes, funcionários, cidadãos, utentes, entre outros);

- Dar continuidade a este estudo numa abordagem a nível da península ibérica percebendo como resulta, em Portugal e Espanha, o impacto desta medida do «Licenciamento Zero» nos municípios;
- Aprofundar esta abordagem, aplicando a “lista de melhorias “ a um programa informático com ferramentas “*online*”, face ao atual momento de evolução da prática das tecnologias de informação (TIC).

## Bibliografia

- Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004). *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Cascais: Principia.
- Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2005). *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*. Porto: SPI, Principia.
- Araújo, J. (1999). Hierarquia, mercado e networks:mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido. *Avaliação na Administração Pública* (pp. 291-310). INA.
- Argyris, C. (1968). *Personalidade e organização: o conflito entre o sistema e o indivíduo*. Rio de Janeiro: Renes.
- Bilhim, J. (2000). *Ciência da Administração*. Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (2004). *A governação nas Autarquias Locais*. Porto: SPI.
- Bilhim, J. A., & Neves, B. B. (2007). *O Governo electrónico em Portugal: o caso das cidades e regiões digitais*. In J. D. Coelho, *Sociedade da Informação: O percurso Português* (pp. 369-388). Lisboa: Edições Sílabo.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Bradley, L., & Parker, R. (2000). Organisational culture in the public sector:evidence from six organisations. *The International Journal of Public Sector Management*,13,2, 125-141.
- Brugué, Q., & Vallès, J. M. (2005). New style councils, new-style councillors: from government to local governance. *Governance*, v.18, n.2, 197-226.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2006). *Administração pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo, 2.ª edição.
- Carvalho, E. R. (2001). *Reengenharia na Administração Pública: A Procura de Novos Modelos de Gestão*. Lisboa: ISCSP.
- Carvalho, E. R. (2013). Decisão na Administração Pública, Diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º73, pp. 131-148.
- Davenport, T. (1993). *Process Innovation: Reengineering Work through Information technology*. Boston: Havard Business School Press.
- Davenport, T. H. (1993). *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*. Boston: Harvard Business School.
- Dias, G. P., & Moreira, J. M. (2008). Transparency, Corruption and ICT. In *Transparency, and Information and Communication Technology:Social Responsibility and Accountability in Business and Education* (pp. 151-160). Charlottesville: Philosophy Documentation Center.
- Europeia, C. (2001). *Governança Europeia-Um livro Branco*. Bruxelas.
- Fonseca, F., & Carapeto, C. (2009). *Governança, Inovação e Tecnologias - O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa: Sílabo,1ªEdição.
- Frederckson, H. (1996). Comparing the reinventing government management with the new public administration. *Public Administration Review*,56,3, 263-270.
- Gerald, K., Fore, K., Willow, J., William, K., & Scott, S. (july/August de 1998). State Satrategic Planning: Sugesyions from Oregon Experience. *Public Administration Revieww*, Vol.58, n.º4, pp. 353-359.
- Governo, C. (setembro de 2011). Documento Verde da Reforma da Administração Local.

- Hammer, M., & Champy, J. (2003). *Reengineering the Corporation: a Manifesto for Business Revolution*. EUA: Harper Business Essentials.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. England: Pearson Longman.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Hood, C. (1995). Emerging Issues in Public Administration. *Public Administration*, 73, Spring, 165-183.
- Hood, C., & Jackson, M. W. (March de 1992). Administrative argument. *American Political Science Review*, Volume 86, Issue 01, pp. 270-271.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Kerzner, H. (2001). *Strategic planning for project management maturity model*. New York: John Wiley & Sons.
- Kerzner, H. (2006). *Gestão de Projetos - As melhores práticas*, 2.ed. Porto Alegre: Bookman.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. 2.ed, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*. Routledge.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, volume 34, Issue 3, 341-378.
- Maximiano, A. (2004). *Administração de Projetos*, 2.ª ed. S. Paulo: Atlas.
- Menezes, L. (2003). *Gestão de Projetos*. 2 ed. São Paulo: Atlas.
- Miguel, A. (2013). *Gestão Moderna de Projetos*. FCA.
- Mintzberg, H. (2010, 4ª edição). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Alfragide: Dom Quixote.
- Monteiro, M. H. (abril, maio, junho de 2009). A gestão de projetos- Aplicação ao sector da saúde. *Dirigir*, pp. 19 - 27.
- Monteiro, M. H. (junho 2004). O que o sector da saude em portugal tem a ganhar com o desenvolvimento da sociedade da informação. In *e-saúde*.
- Mozzicafreddo, J., & Gomes, S. (2011). *Projectos de Inovação na Gestão Pública*. Lisboa: Mundos Sociais.
- OCDE. (2008). *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal - Administrative Simplification and E-Government*. Paris: OCDE.
- Oliveira, A. C. (outubro/dezembro de 2011). Debate sobre a reforma da administração local em Portugal: um breve contributo. *Direito Regional e Local*.
- Osborne, S. (2010). *The new Public Governance? Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Pennypacker, J. S., & Grant, K. P. (2003). Project Management Maturity: an industry benchmark. *Project Management Journal*. Vol.34, Mar, pp. 4-11.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, 2, 163-180.
- PMI, P. M. (2012). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*. Project Management Institute, Newtown Square PA: Fifth Edition.
- Pollitt, C. (2002). *Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform*, *Public Management*, 2 (2), pp. 471-492.
- Pollitt, C. (2007). *Decentralization, a Central concept in contemporary Public Management*, em Ewan Ferlie, L. Lynn Jr, C. Christopher (orgs.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, pp. 371-397.



- Pollitt, C. (2010). *Envisioning public administration as a scholarly field in 2020*, *Public Administration Review*, 70 (número especial), pp. S292-S294.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Portuguesa, C. d. (s.d.). <http://dre.pt/util/pdfs/files/crp.pdf>.
- Proença, M. (1993). *Teoria das Organizações e Gestão Local*. Lisboa.
- Rocha, J. (1998, 218). The New Public Management and its Consequences in the Public Personnel System. *Revue of Public Personnel Administration*, pp. 82-87.
- Rocha, J. (2001). *As relações entre o Poder Político e os Funcionários. Colóquios sobre o Estatuto dos Funcionários Municipais*. Lisboa: CEDREL.
- Rocha, J. A. (2000). A Dialéctica da Modernização do Governo Local: Agenda para o Século XXI. *A Dialéctica da Modernização do Governo Local: Agenda para o Século XXI*. Coimbra.
- Rocha, J. A. (2000). O Futuro da Governação Local. *O Futuro da Governação Local*.
- Rocha, J. A. (2009). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *Internacional Social Science Journal*, volume 50, n.º 155.
- Teles, F., & Moreira, J. M. (2007). "Liderança ética num contexto de governação local: Estado, Mercado e Sociedade Civil. *Revista de Administração Local*, Vol.30, N.º 220, pp. 345-354.
- Verzuh, E. (2000). *Gestão de Projetos*. Rio de Janeiro: 11 ed. Campus.
- Warring, E. (1997). *Tree Views of the Public Administration and Development*, Vol.17. Cambridge University Press, pp. 3-12.

#### **Documentos institucionais OCDE:**

- Recomendação do Conselho da OCDE para a Melhoria da Qualidade da Regulação Governamental C(95)21/FINAL, consultado em 15 de março de 2014 em <http://tinyurl.com/bkhuqya>
- Cutting Red Tape - National Strategies for Administrative Simplification, OCDE, Relatório, 2006, consultado em 15 de março de 2014
- From Red Tape to Smart Tape - Administrative Simplification in OECD Countries, OCDE, Relatório, 2003, consultado em 15 de março de 2014

#### **União europeia:**

- Governança Europeia – Um Livro Branco, COM (2001) 428 Final – consultado em 15 de março de 2014 em <http://tinyurl.com/avp7mso>
- Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno – <http://tinyurl.com/ka3fwy2> , consultado em 15 de março de 2014

- Conclusões do Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de março de 2000, consultado em 15 de março de 2014 em <http://tinyurl.com/ant4bkz>

#### **Outras organizações internacionais:**

- SCM Network, International Standard Costs Manual – measuring and reducing administrative burdens for businesses, consultado em 20 de março de 2014 em <http://www.simplex.pt/downloads/manualSCM.pdf>
- SCM Network website, consultado em 20 de março de 2014 em <http://www.administrative-burdens.com/>

#### **Internet:**

- Agencia para a Modernização Administrativa, AMA, IP, consultado em 20 de maio de 2014 em <http://www.ama.pt/>
- Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2006 relativa aos serviços no mercado interno, consultado 20 de maio de 2014 em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:pt:PDF>
- Programa do XVIII Governo Constitucional, consultado em 20 de maio de 2014 em [http://www.cleanvehicle.eu/fileadmin/downloads/Portugal/Portugal/Programa\\_GC18.pdf](http://www.cleanvehicle.eu/fileadmin/downloads/Portugal/Portugal/Programa_GC18.pdf)
- Programa do XIX Governo Constitucional, consultado em 20 de maio de 2014 em [http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf)
- Programa SIMPLEX 10, consultado em 20 de maio de 2014 em <http://www.simplex.pt/downloads/programasimplex2010.pdf>
- Programa SIMPLEX Autárquico, consultado em 20 de maio de 2014 em <http://www.simplex.pt/index.asp>
- *Checklist*, consultado em 15 de agosto de 2015 em <http://www.checklist.pt/>

#### **Legislação:**

- Decreto-Lei n.º 48/2011, de 01 de abril, publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 65  
Fonte: <https://dre.pt/application/file/277483>
- Decreto- Lei n.º 74/2014, de 13 de maio, publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 91  
Fonte: <https://dre.pt/application/file/25343791>
- Decreto-Lei n.º 10/ 2015, de 16 de janeiro, publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 11  
Fonte: <https://dre.pt/application/file/66229902>
- Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro  
Fonte:  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:pt:PDF>

- Decreto -Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, publicado no Diário da República, 1.ª série - N.º 143

Fonte: <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2010/07/14300/0282502842.pdf>

- Lei Constitucional n.º1/2005, de 12 de agosto, publicada no Diário da República, 1.ª Série - A, N.º 155

- Lei n.º 49/2010, de 12 de novembro, publicada no Diário da República, 1.ª série, N.º 220

- Portaria n.º131/2011, de 4 de abril, publicada no Diário da Republica, 1.ª série-N.º66

- Portaria n.º284/2012, de 20 de setembro, publicada no Diário da Republica, 1.ª série-N.º183;

- Portaria n.º239/2011, de 21 de junho, publicada no Diário da Republica, 1.ª série-N.º118

- Resolução do Conselho de Ministros n.º12/2012, de 7de fevereiro, publicada no Diário da Republica, 1.ª série-N.º27

- Resolução do Conselho de Ministros n.º112/2012, de 31 de dezembro, publicada no Diário da Republica, 1.ª série-N.º252



## **Anexos**

### **Anexo 1- Guiões de entrevistas e respostas às entrevistas**

#### **Guião de entrevista**

Identificação da Organização: XIX Governo

Identificação do entrevistado: Secretário de Estado Joaquim Pedro Cardoso da Costa

Data: junho de 2015

Paula Lavado Salvador, no âmbito do trabalho de mestrado MPA- Administração Pública no Instituto de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, cujo tema é “Modernização Administrativa, O Licenciamento Zero das atividades económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos”, com orientação da Professora Doutora Maria Helena Monteiro, Prof. Auxiliar Administração Pública – Modernização Administrativa, pretendemos realizar esta entrevista que se destina a recolher informação sobre a perceção da Gestão de Projetos na implementação da medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ».

Trata-se de uma entrevista estruturada.

A entrevista será gravada, sendo o seu conteúdo utilizado exclusivamente para fins académicos, sendo naturalmente respeitado o sigilo profissional segundo os preceitos éticos e científicos. Desde já, agradecemos a disponibilidade para fazer parte deste trabalho e contribuir para a sua qualidade.

#### **Introdução:**

A iniciativa «Licenciamento Zero das atividades económicas» constitui-se como um desenvolvimento do paradigma de desburocratização assumido no âmbito do Programa SIMPLEX. Tem por objetivos, conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril:

- “Reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas;

- Desmaterializar procedimentos administrativos e modernizar a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas, concretizando desse modo as obrigações decorrentes da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro;
- Adaptar o regime jurídico das atividades de prestação de serviços aos princípios e regras previstos na diretiva”.

Estes objetivos são prosseguidos através da simplificação do regime de exercício de diversas atividades económicas e da desmaterialização dos respetivos procedimentos administrativos no «Balcão do Empreendedor». Neste sentido, o papel de coordenação da adaptação dos municípios foi atribuído à Agência para a Modernização Administrativa – AMA, I.P.

A implementação do Licenciamento Zero implica um esforço de adaptação dos municípios a um novo regime legal, que implica alterar os respetivos regulamentos e modificar processos internos de funcionamento.

Decorreram cerca de 3 anos desde o arranque da implementação da medida do «LZ» no Município de Óbidos. Na minha atividade profissional na DPGU<sup>70</sup> de Óbidos, integro a equipa da implementação da medida «LZ». No contexto deste estudo preliminar, efetuado para o desenrolar do trabalho de projeto de mestrado, foi feito um diagnóstico inicial sobre o arranque da medida «LZ», cujo esquema de enquadramento se apresenta seguidamente:

---

<sup>70</sup> Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística

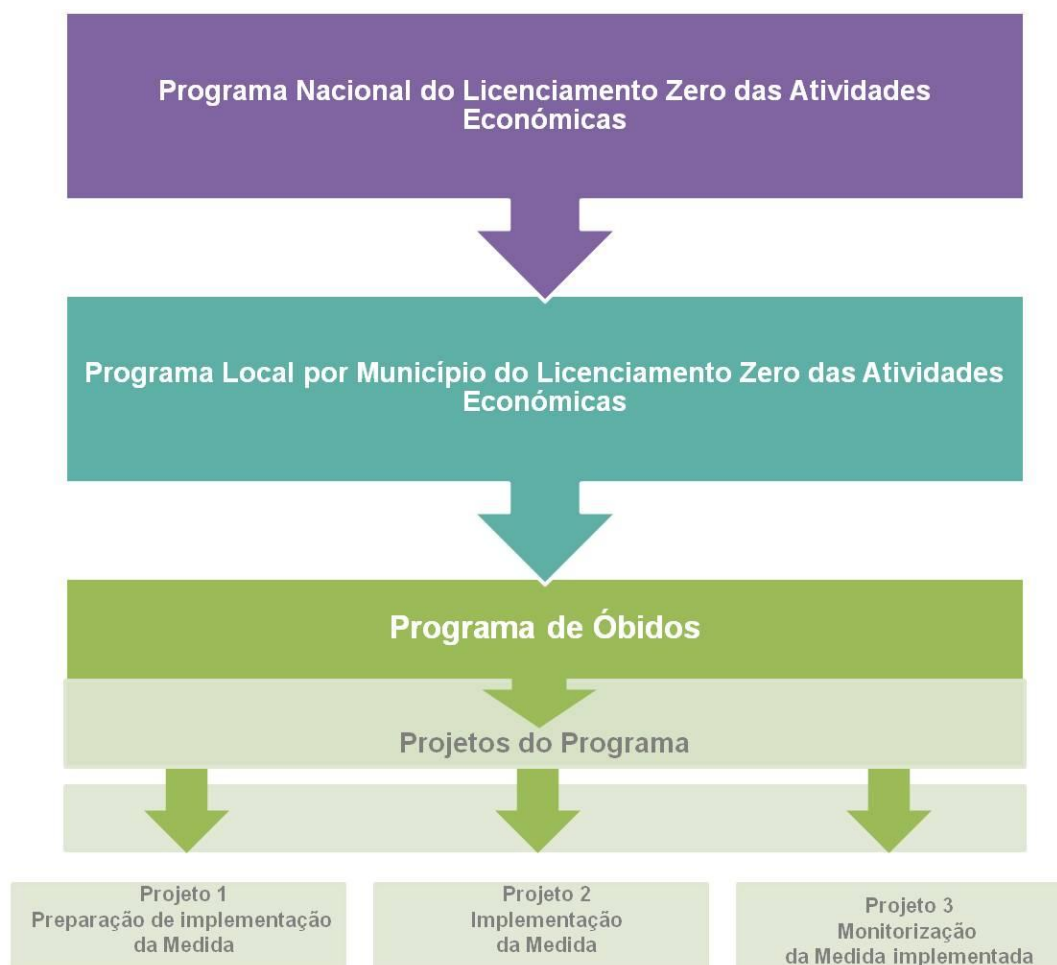


Figura 1

Fonte: Elaboração própria sobre o processo da Iniciativa «LZ» em Óbidos

Este estudo de investigação, aplica a metodologia da gestão de projetos possibilitando uma perceção mais clara dos obstáculos encontrados, permitindo propor uma “ lista de melhorias”. A gestão de projetos, de acordo com Kerzner (2006) significa: “o planeamento, programação e controlo de uma série de tarefas integradas de forma a atingir os seus objetivos com êxito, para benefício dos participantes do projeto”. (Em anexo colocamos o esquema sobre a Gestão de Projetos).

As questões de partida que norteiam esta pesquisa são as seguintes:

- Como é que à luz da Ciência da Administração e da Gestão de Projeto o projeto de implementação da medida Licenciamento Zero das atividades económicas está a decorrer?
- Como se poderá melhorar a abordagem em vigor de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos municípios?

Seguidamente apresentamos três critérios de análise do mesmo estudo, com as fases da gestão de projetos, onde para cada uma associamos a pergunta a que gostaríamos de receber a Vossa opinião. Agradecemos uma vez mais a Vossa colaboração.

#### **Critério 1 – Planeamento estratégico**

Portugal é uma referência internacional no domínio da Modernização Administrativa, mas há ainda um caminho a percorrer no que respeita à gestão estratégica e integrada de processos na Administração Pública (AP), nomeadamente no caso dos Municípios quanto à implementação da iniciativa «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ».

*- Considera que a implementação da iniciativa «LZ» constitui sucesso na Administração Local?*

#### **Critério 2 – Implementação da Medida**

Considerando que a Reengenharia de processos é uma ferramenta pouco difundida na Administração Local e constatando que o programa obriga os Municípios a um paradigma de mudança que não era prática-, planear os processos;

*- Tem conhecimento dos obstáculos/problemas que os Municípios têm enfrentado, mediante a novidade que o programa trouxe à maneira de pensar e de agir dos seus intervenientes?*

*- Na sua perspetiva quais são os mais relevantes?*

#### **Critério 3 – Perspetivar a mudança**

*Na sua perspetiva para que a estratégia de implementação da Medida «LZ» se concretize e dê resultados de modo a melhorar os serviços prestados aos cidadãos, seguindo modelos estruturados de ação facilitadores de uma maior aceleração dos resultados desejados, quais são as mudanças que prevê quanto aos seguintes temas:*

*- Estratégia;*

*- Estrutura organizacional;*

*- Liderança*

*- Tecnologias de informação e comunicação (TIC).*

Muito obrigada pela sua colaboração.



## Anexo: Gestão de Projetos

| TEMA               | Áreas de Conhecimento          | Grupo de Processos da Gestão de Projetos |  |  |   |                                |
|--------------------|--------------------------------|--|--|--|---|--------------------------------|
|                    |                                | INICIAÇÃO                                | PLANEAMENTO  | EXECUÇÃO   | MONITORIZAÇÃO E CONTROLO  | ENCERRAMENTO                   |
| GESTÃO DE PROJETOS | Gestão da Integração           | -Desenvolver o Termo de Abertura         | - Desenvolver o Plano de gestão do projeto   | - Dirigir e gerir o trabalho do projeto  | - Monitorizar e controlar o trabalho;<br>-Executar o controlo integrado de alterações | - Encerrar o projeto ou a fase |
|                    | Gestão do Âmbito               |  | -Planear a gestão do âmbito;<br>- Recolher os requisitos;<br>-Definir o âmbito;<br>Criar a WBS <sup>71</sup>   |  | - Validar o âmbito;<br>-Controlar o âmbito  |                                |
|                    | Gestão do Prazo                |  | -Planear a gestão do cronograma;<br>-Definir e sequenciar as atividades;<br>- Estimar os recursos;<br>-Estimar a duração das atividades;<br>-Desenvolver o cronograma do projeto |  | -Controlar o cronograma do projeto  |                                |
|                    | Gestão do Custo                |  | -Planear a gestão dos custos;<br>-Estimar os custos;<br>-Determinar o orçamento  |  | -Controlar os custos  |                                |
|                    | Gestão da Qualidade            |  | -Planear a gestão da qualidade   | -Executar a garantia da qualidade  | -Controlar a qualidade  |                                |
|                    | Gestão dos Recursos Humanos    |  | -Planear a gestão dos recursos humanos (identificar as competências)   | -Adquirir a equipa;<br>-Desenvolver a equipa de projeto;<br>-Gerir a equipa de projeto |   |                                |
|                    | Gestão da Comunicação          |  | -Planear a gestão das comunicações   | -Gerir as comunicações   | -Controlar as comunicações  |                                |
|                    | Gestão do Risco                |  | - Planear a gestão do risco;<br>- Identificar os riscos;<br>-Efetuar a análise qualitativa e quantitativa dos riscos;<br>-Planear as respostas aos riscos                        |  | -Controlar os riscos  |                                |
|                    | Gestão das Aquisições          |  | -Planear a gestão das aquisições   | -Executar as aquisições  | -Controlar as aquisições  | -Encerrar as aquisições        |
|                    | Gestão das Partes Interessadas | -Identificar as partes interessadas      | -Planear o comprometimento das partes interessadas   | -Gerir o comprometimento das partes interessadas                                       | -Controlar o comprometimento das partes interessadas                                  |                                |

Figura 2

Fonte: Guia PMBOK®, tradução da PMBOK 2012 (Miguel, 2013, p. 94)

<sup>71</sup> WBS – Work Breakdown Structure

**Entrevista:** *Secretário de Estado Joaquim Pedro Cardoso da Costa*

**Critério 1 :** *Planeamento Estratégico*

Eu considero ser um sucesso na administração local, como em Portugal na administração pública em geral; o projeto do LZ está incluído dentro de uma coisa mais ampla que é o balcão do empreendedor. Nós temos vindo a desenvolver, já vem do governo anterior, o que tem haver com o seguinte: uma questão primeiro que não é tecnológica , **é uma mudança de paradigma administrativo, intervenção administrativa** e depois é que vem uma **questão tecnológica. A questão mais importante é a mudança do paradigma na dinâmica administrativa**, a questão tecnológica é instrumental. O ponto decisivo quando falamos de LZ, tem haver com passarmos de um principio de desconfiança para o da confiança, para **maior responsabilização**. Ou seja passámos de um regime de autorização previa, em que portanto, tem o ônus da administração pública de estar a verificar se estudo está completamente conforme para um modelo , um regime de mera comunicação. atendendo que o equilíbrio entre aquilo que são os interesses públicos cabe à administração pública prosseguir, ou melhor a verificação de que o interesse público está assegurado , o equilíbrio entre essa necessidade e a necessidade de estimular a atividade económica, de a deixar fluir naturalmente, para que decisões de investimento tenham um reflexo rápido e direto na vida das comunidade, o equilíbrio se faz **apontando para um principio de responsabilização, de confiança dos empresários e de controlo e fiscalização à posteriori**, portanto o ponto principal é que a administração pública não tem que olhar para a atividade económica como se ela fosse um inimigo, como se a AP existisse para impedir a atividade económica dos empresários florescer, mas **a AP toda ela tem que perceber que é o fator de motor dessa atividade económica sem com isso diminuir a sua importância**; porque toda a atividade administrativa, porque toda a exigência de um controlo administrativo, seja ele a priori ou à posteriori só se fundamenta, só faz sentido, **porque cabe à AP prosseguir interesses públicos variados que a Lei lhes cabe proteger**. Se não existe interesse público nenhum a atividade deve ser livre, a atividade económica, a dos cidadãos deve ser livre, aliás esse é um principio do direito. Só há uma necessidade de intervenção administrativa, se há o interesse publico a prosseguir. Muitas vezes não há; muitas vezes esta ideia da simplificação e desmaterialização é identificar entraves burocráticos ou condicionamentos que pura

simplesmente a inércia, ou a própria existência das organizações leva a criar ou a manter, sem neste momento fazer sentido. **Essa é o cerne da questão, a atividade administrativa ao acompanhar as atividades económicas**, quando se mantém uma necessidade de intervenção administrativa ( para conseguir o controlo de interesses urbanísticos, interesses de ordenamento do território, interesses de proteção dos consumidores do ambiente, da qualidade higiene e segurança no trabalho), "n" interesses públicos que nos podem levar à necessidade de intervenção administrativa. Quanto tudo isso acontece o que nós sabemos é que essa atividade administrativa pode e deve mudar, e é isso o esforço que Portugal está a debater e a fazer; **é uma verdadeira mudança de paradigma, de uma intervenção prévia que tem uma vantagem e outra desvantagem para as empresas: desvantagem**, o que se chama a burocracia excessiva, o tempo que demora para que os empresários fazerem o investimento, no entanto tem uma **vantagem**, a da segurança jurídica. **Esta mudança de paradigma envolve as organizações, as suas estruturas**. Primeiro lugar tem de se passar a fazer algo que nunca se fez, que é uma maior valia do balcão do empreendedor, nós pela primeira vez na vida, acho eu, estamos a dar informação aos munícipes, cidadãos em geral de qual é a regulamentação jurídica que condiciona uma determinada atividade, nós estamos a pôr na lei, nós no balcão do empreendedor temos mais de 130 regimes jurídicos elencados com respetiva informação do que deve respeitar e cumprir. Esta é uma das funções principais do balcão do empreendedor, e que sei que está a ser cumprida, temos informação, neste momento pensamos, que o trabalho que estamos a disponibilizar aos empresários é muito positivo.

Segundo, a partir daí posso dizer se vou abrir uma determinada atividade: eu posso, se não houve um interesse publico mais elevado que obrigue a um controlo prévio e há áreas em que tem que haver, áreas de risco grande ou ter de se acautelar segurança;; no entanto, a esmagadora maioria não é isso, eu vou abrir uma sapataria numa loja , com pequenas obras eu não preciso de estar um ano à espera que a câmara me autorize.

**O LZ foi o primeiro passo legislativo, e a seguir uma série de outros: o passo de implementar na pratica o que estava legislativamente feito** para o licenciamento da atividade comercial **e alargar o principio para uma série de novas atividades**. Portanto, é

uma questão de equilíbrio, isto parece consensual mesmo do ponto vista de doutrina política não é muito consensual.

Atenção que **o LZ** não é o passar de uma exigência de controlo prévio para a alei da selva. **É a mudança de um paradigma; essa está feita e foi posta na lei.** Com a mera comunicação a administração está notificada oficialmente que determinada atividade vai ser exercida. **Neste novo paradigma a atividade flui mais de depressa para o cidadão., será uma vantagem;** mas também tem **desvantagem: é o empresário tem que perceber que está a responsabilizar-se.** Não se pode usar o LZ como antes era tudo difícil e agora é tudo fácil. Esse equilíbrio, o que se pretende é que a AP é um fator importantíssimo para a competitividade económica, para a rapidez dos negócios. O LZ muda a atividade administrativa junto da atividade económica, dos cidadãos em geral.

Na **questão organizacional**, é evidente que só funcionará, se uma Câmara, que toda a vida tinha um conjunto de pessoas cuja função era analisar os processos; se tiver numa atividade num papel passivo, portanto agora tem de passar a fiscalizar, num papel mais ativo. **Isso obrigará necessariamente as Câmaras mudarem a forma de atuar, se o fazem ou não, não sei. Acho que estamos no ponto de viragem.**

Na **questão tecnológica**, temos o **balcão único**, no sentido de **incluir todas funções num só ponto e único, porque junta todas as atividades económicas, e único porque junta todo o território nacional.**

Nas atividades económicas a competência é dos municípios, logo fazer isto para 278 foi extremamente complexo, por isso é que o diploma saiu em junho 2011 e mesmo depois de avançar estamos a falar de 278 autoridades administrativas, não estamos a falar de delegações de uma direção geral; ou seja cada uma tem poder regulamentar próprio e de taxas, além de poder organizacional próprio. Isso depende da estratégia, cada câmara quer dar enfoque a umas coisas outras a outra, pelo que terá de planear. Este projeto é um projeto inovador ao qual já se vieram acoplar uma série de outros projetos que beneficiaram do balcão do empreendedor, como o licenciamento do Alojamento Local. Este processo foi muito complexo, por as Câmaras todas, devido às suas autonomias.

Prevejo que em setembro o balcão do empreendedor esteja a funcionar com os novos requisitos todos, com os municípios todos "*onboard*" com um diálogo excelente entre a AMA e os Municípios, nem sempre foi fácil no passado, mas agora está um diálogo excelente.

Do ponto de vista tecnológicos, os municípios que estavam mais desenvolvidos tecnologicamente foram os que fizeram mais resistência, porque evidentemente isto obrigou a reorganizar, se tenho um sistema a funcionar bem porque tenho de aderir a ferramentas para o país todo. O nosso objetivo é trabalhar melhor em conjunto.

Constitui sucesso na AL: vou-lhe dar números, temos 44000 licenciamentos realizados na plataforma do balcão do empreendedor nos últimos 5 meses, dos quais cerca de 20000 são AL. Nós começámos a fazer isto, a sério a partir de fevereiro de 2014; facilitar ao empresário o que ele pretende, vai preenchendo os itens na plataforma que pretende, esse é o objetivo do balcão do empreendedor, é este o passo, significa que se teve de construir esta plataforma.

Agora construir uma plataforma que está a por em formulário 278 regulamentos diferentes, que têm características diferentes para além da hiper legislação central variada, foi muito complexo, foi lento. Antes de passarmos para essa fase que chamamos automática tivemos um ano a funcionar, durante o ano de 2013, a fase em que o formulário era basicamente um pdf editável, e depois fazia-se o "*upload*", já não era mau, mas evidentemente o que temos agora é uma solução completa, chamamos "*end to end*": começa-se o processo, e no fim o próprio sistema calcula a taxa a pagar, e supostamente o sistema emite o título digital e emite uma coisa para se pagar no multibanco e data e posso por lá, por ex. barbearia, tenho aqui, paguei e a esplanada, e o fiscal da Câmara se vem lá, está lá.

Repare, há dois tipos de **fiscalização**: uma é se o tipo cumpriu formalmente, a outra que eu digo que é mais difícil é a Câmara passar a dizer que não é só cumprir formalmente ou seja, pagou a taxa, ou seja **a fiscalização mais importante não é da taxa, é cumprir os pressupostos, os critérios, o que lá pôs é o que pôs no papel aquando do balcão.**

Nós temos de achar que **o LZ é uma grande oportunidade para melhorar a economia**, não para transformar numa selva, como não é para transformar a administração num servidor de dizer "basta pagar e pode-se fazer o que se quiser", também não é isso.

Andámos todo ano de 2014 a trabalhar com os municípios na solução "*end to end*" e cada vez a ter mais, depois tivemos uma comunicação em novembro a dizer a partir de janeiro vai estar em todos, já está tudo preparado, fizemos novo alerta para os municípios que não tinham carregado as taxas , etc...para carregarem e depois a partir de 7 de janeiro de 2015. Até 7 de janeiro no ano de 2014 tinha havido 5000 atos, de janeiro ate agora, em 5 meses, já houve cerca de 27000. Dos municípios existentes mais de 90% já têm atos carregados, cerca de 30 municípios não têm; são municípios muito pequenos. 85% destes atos ainda são feitos ao balcão.

Queremos habituar que isto é um instrumento para facilitar, para poderem fazer sozinhas, ou vão aos balcões de atendimento dos municípios. As Câmaras podem e devem montar sistemas atendimento digitais destas plataformas, o funcionário é como se fosse o empresário a fazer, não há nenhuma autorização, o que ele está a fazer é a preencher como se fosse o empresário. pusemos também os mecanismos de identificação eletrónica mais simples.

Os municípios se têm êxito ou não, esperamos que os municípios cada vez mais estejam a dizer nas comunidades podem agir desta forma, e ao fazer isto estão claramente a assumir que são também eles agentes do investimento local, eles podem ser grandes promotores da competitividade do próprio município. e cada vez mais temos consciência que os municípios estão a assumir essa função de que a forma de atração do investimento que a nossa Câmara vai ser amiga (sem lei da selva), amiga quer dizer eu estou aqui para ajudar, tenho uma prestação administrativa.

Tem sucesso, porque principalmente, esta coisa do município ser agente e dizer que nesta plataforma, a partir do momento que estamos a colaborar nós temos informação atualizada de tudo o que é exigido. **Vamos integrar nesta área o portal da transparência**, vamos lançar a partir do próximo ano. **Nós Câmara, administração em geral temos a obrigação de dar a informação toda.**

## **Critério 2 : Implementação da medida**

**Não tenho conhecimento direto.** Sei isto: **muitas das dificuldades é mudar a fiscalização da atividades económica**, isto tem de levar a mudanças. Se eu tiver pessoas que só estão a tratar do papel e não vão para a rua, eu passo a ter pessoas que têm de ir para a rua.; fiscalização à posteriori sob pena se afrouxar a atividade administrativa, aprecem os espertalhões.

Eu acho que o Sr. Presidente de Câmara e os seus diretores têm de olhar e dizer assim: se isto agora é assim, e se nós antes perdíamos (segundo os seus dados) fazendo assim, estas **mudanças levam-nos a onde, eu acho que aqui o planeamento é decisivo, a partilha de boas praticas, as ações de formação, com certeza nenhuma estrutura organizacional nasce ensinada, as coisas têm que se mudar. Aí a colaboração entre as câmara e também com a administração central é fundamental a DGAL, AMA o CEFA...**

Muitos Presidentes de Câmara já perceberam que a sua função, muitos deles já perceberam por exemplo que as infraestruturas estão resolvidas, , portanto as **camaras que são agentes de mudança dos sítios** , hoje em dia têm funções sociais, económicas muito superior ao que tinham; por outro lado devem fazer uma coisa, não podem olhar só para o umbigo da sua área, têm de olhar para a dinâmica supramunicipal, a sua integração nas CIMs, porque evidentemente interessa ter escala. **A partilha de boas praticas e ferramentas tecnológicas vão ser estimuladas por fundos comunitários. Porque não hão-de trabalhar todos em comum numa plataforma., em conjunto; a ideia é trabalhar em conjunto como forma de ganhar escala.**

## **Critério 3: Perspetivar a Mudança**

Prevejo necessidade de mudança, tenho numa organização, numa câmara, olhar para os meus trabalhadores , e quais serão as suas funções. Olhar para as suas funções, nesta área acompanhar a dinâmica económica do concelho e o que podemos fazer para que nasçam mais empresas.

**Isso obriga a mudar a liderança e a estratégica, e a organizar a organização. Um líder tem de olhar para a sua organização, tenho x funcionários, o que fazem , onde estão , posso colocar isto doutra forma , isto é muito para além do LZ.**

**No entanto o LZ necessariamente obriga à mudança, porque obriga à mudança de paradigma administrativo, obriga a uma nova gestão publica.**

**Como é feito, compete ao líder da organização.**



## **Guião de entrevista**

Identificação da Organização: XVIII Governo

Identificação do entrevistado: Secretária de Estado Maria Manuel Leitão Marques

Data: junho de 2015

Paula Lavado Salvador, no âmbito do trabalho de mestrado MPA- Administração Pública no Instituto de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, cujo tema é “Modernização Administrativa, O Licenciamento Zero das atividades económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos”, com orientação da Professora Doutora Maria Helena Monteiro, Prof. Auxiliar Administração Pública – Modernização Administrativa, pretendemos realizar esta entrevista que se destina a recolher informação sobre a perceção da Gestão de Projetos na implementação da medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ».

Trata-se de uma entrevista estruturada.

A entrevista será gravada, sendo o seu conteúdo utilizado exclusivamente para fins académicos, sendo naturalmente respeitado o sigilo profissional segundo os preceitos éticos e científicos. Desde já, agradecemos a disponibilidade para fazer parte deste trabalho e contribuir para a sua qualidade.

### **Introdução:**

A iniciativa «Licenciamento Zero das atividades económicas» constitui-se como um desenvolvimento do paradigma de desburocratização assumido no âmbito do Programa SIMPLEX. Tem por objetivos, conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril:

- “Reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas;
- Desmaterializar procedimentos administrativos e modernizar a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas, concretizando desse modo as obrigações decorrentes da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro;
- Adaptar o regime jurídico das atividades de prestação de serviços aos princípios e regras previstos na diretiva”.

Estes objetivos são prosseguidos através da simplificação do regime de exercício de diversas atividades económicas e da desmaterialização dos respetivos procedimentos administrativos

no «Balcão do Empreendedor». Neste sentido, o papel de coordenação da adaptação dos municípios foi atribuído à Agência para a Modernização Administrativa – AMA, I.P.

A implementação do Licenciamento Zero implica um esforço de adaptação dos municípios a um novo regime legal, que implica alterar os respetivos regulamentos e modificar processos internos de funcionamento.

Decorreram cerca de 3 anos desde o arranque da implementação da medida do «LZ» no Município de Óbidos. Na minha atividade profissional na DPGU<sup>72</sup> de Óbidos, integro a equipa da implementação da medida «LZ». No contexto deste estudo preliminar, efetuado para o desenrolar do trabalho de projeto de mestrado, foi feito um diagnóstico inicial sobre o arranque da medida «LZ», cujo esquema de enquadramento se apresenta seguidamente:

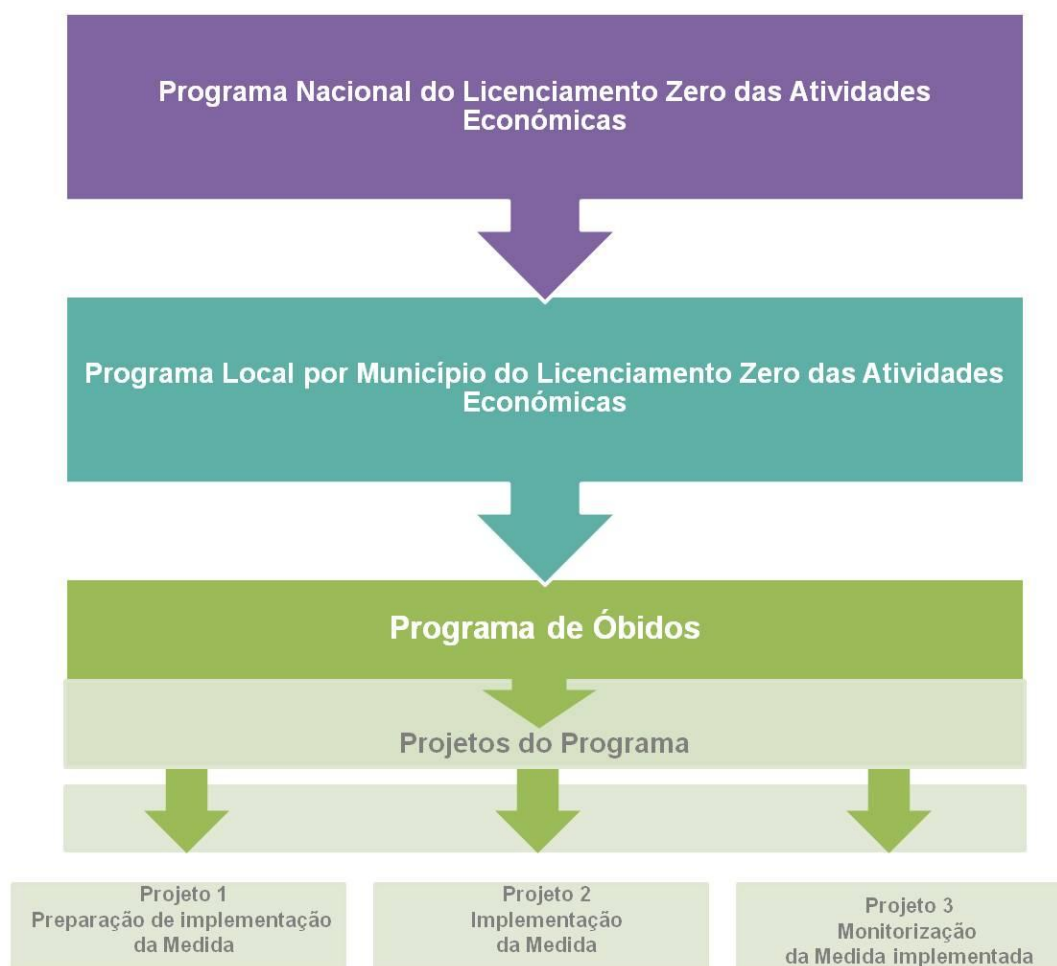


Figura 1

Fonte: Elaboração própria sobre o processo da Iniciativa «LZ» em Óbidos

---

<sup>72</sup> Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística

Este estudo de investigação, aplica a metodologia da gestão de projetos possibilitando uma percepção mais clara dos obstáculos encontrados, permitindo propor uma “ lista de melhorias”. A gestão de projetos, de acordo com Kerzner (2006) significa: *“o planeamento, programação e controlo de uma série de tarefas integradas de forma a atingir os seus objetivos com êxito, para benefício dos participantes do projeto”*. (Em anexo colocamos o esquema sobre a Gestão de Projetos).

As questões de partida que norteiam esta pesquisa são as seguintes:

- *Como é que à luz da Ciência da Administração e da Gestão de Projeto o projeto de implementação da medida Licenciamento Zero das atividades económicas está a decorrer?*
- *Como se poderá melhorar a abordagem em vigor de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos municípios?*

Seguidamente apresentamos três critérios de análise do mesmo estudo, com as fases da gestão de projetos, onde para cada uma associamos a pergunta a que gostaríamos de receber a Vossa opinião. Agradecemos uma vez mais a Vossa colaboração.

#### **Critério 1 – Planeamento estratégico**

Portugal é uma referência internacional no domínio da Modernização Administrativa, mas há ainda um caminho a percorrer no que respeita à gestão estratégica e integrada de processos na Administração Pública (AP), nomeadamente no caso dos Municípios quanto à implementação da iniciativa «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ».

- *Considera que a implementação da iniciativa «LZ» constitui sucesso na Administração Local?*

#### **Critério 2 – Implementação da Medida**

Considerando que a Reengenharia de processos é uma ferramenta pouco difundida na Administração Local e constatando que o programa obriga os Municípios a um paradigma de mudança que não era prática-, planejar os processos;

- *Tem conhecimento dos obstáculos/problemas que os Municípios têm enfrentado, mediante a novidade que o programa trouxe à maneira de pensar e de agir dos seus intervenientes?*
- *Na sua perspetiva quais são os mais relevantes?*

### **Critério 3 – Perspetivar a mudança**

*Na sua perspetiva para que a estratégia de implementação da Medida «LZ» se concretize e dê resultados de modo a melhorar os serviços prestados aos cidadãos, seguindo modelos estruturados de ação facilitadores de uma maior aceleração dos resultados desejados, quais são as mudanças que prevê quanto aos seguintes temas:*

- Estratégia;*
- Estrutura organizacional;*
- Liderança*
- Tecnologias de informação e comunicação (TIC).*

Muito obrigada pela sua colaboração.

## Anexo: Gestão de Projetos

| TEMA               | Áreas de Conhecimento          | Grupo de Processos da Gestão de Projetos |  |  |   |                                |
|--------------------|--------------------------------|--|--|--|---|--------------------------------|
|                    |                                | INICIAÇÃO                                | PLANEAMENTO  | EXECUÇÃO   | MONITORIZAÇÃO E CONTROLO  | ENCERRAMENTO                   |
| GESTÃO DE PROJETOS | Gestão da Integração           | -Desenvolver o Termo de Abertura         | - Desenvolver o Plano de gestão do projeto   | - Dirigir e gerir o trabalho do projeto  | - Monitorizar e controlar o trabalho;<br>-Executar o controlo integrado de alterações | - Encerrar o projeto ou a fase |
|                    | Gestão do Âmbito               |  | -Planear a gestão do âmbito;<br>- Recolher os requisitos;<br>-Definir o âmbito;<br>Criar a WBS <sup>73</sup>   |  | - Validar o âmbito;<br>-Controlar o âmbito  |                                |
|                    | Gestão do Prazo                |  | -Planear a gestão do cronograma;<br>-Definir e sequenciar as atividades;<br>- Estimar os recursos;<br>-Estimar a duração das atividades;<br>-Desenvolver o cronograma do projeto |  | -Controlar o cronograma do projeto  |                                |
|                    | Gestão do Custo                |  | -Planear a gestão dos custos;<br>-Estimar os custos;<br>-Determinar o orçamento  |  | -Controlar os custos  |                                |
|                    | Gestão da Qualidade            |  | -Planear a gestão da qualidade   | -Executar a garantia da qualidade  | -Controlar a qualidade  |                                |
|                    | Gestão dos Recursos Humanos    |  | -Planear a gestão dos recursos humanos (identificar as competências)   | -Adquirir a equipa;<br>-Desenvolver a equipa de projeto;<br>-Gerir a equipa de projeto |   |                                |
|                    | Gestão da Comunicação          |  | -Planear a gestão das comunicações   | -Gerir as comunicações   | -Controlar as comunicações  |                                |
|                    | Gestão do Risco                |  | - Planear a gestão do risco;<br>- Identificar os riscos;<br>-Efetuar a análise qualitativa e quantitativa dos riscos;<br>-Planear as respostas aos riscos                        |  | -Controlar os riscos  |                                |
|                    | Gestão das Aquisições          |  | -Planear a gestão das aquisições   | -Executar as aquisições  | -Controlar as aquisições  | -Encerrar as aquisições        |
|                    | Gestão das Partes Interessadas | -Identificar as partes interessadas      | -Planear o comprometimento das partes interessadas   | -Gerir o comprometimento das partes interessadas                                       | -Controlar o comprometimento das partes interessadas                                  |                                |

Figura 2

Fonte: Guia PMBOK®, tradução da PMBOK 2012 (Miguel, 2013, p. 94)

<sup>73</sup> WBS – Work Breakdown Structure

**Entrevista:** *Maria Manuel Leitão Marques*

### **Critério 1:** Planeamento Estratégico

Há dois tipos de inovação na administração pública que se podem fazer: uma é a inovação incremental, O que è? é por exemplo, em vez de demorar 7 dias a dar a licença, suprimir ali um espaço e passá-la a dá-la em 3; é uma inovação importante, ganharam-se 3 dias , 50% do tempo, é pegar num formulário onde eu tinha 20 campos, e otimizar o formulário, reduzi-lo a 10 porque na verdade com outra informação pensando bem, não faço nada e formulários estão cheios de informação com que na verdade se pensássemos: para que é que eu estou a perguntar por exemplo, onde ele nasceu? É-me indiferente, não é. Essas são as inovações incrementais.

**O Zero** (Chamemos-lhe assim para facilitar) **sai fora disto tudo, porque é mudar completamente a abordagem do problema.** O que é que nós tínhamos? Para abrir um restaurante com uma esplanada à frente, na melhor das hipóteses eram precisas 2 licenças, no mínimo, tudo o que acrescia era mais uma; transformavam-se em 5, 6 ou 7 licenças muitas delas instruídas com a mesma informação. Ora bem, licença...licença é o procedimento administrativo mais exigente, é licença porque é espaço público mas na verdade eu estou a usar a arma mais poderosa que tenho à restrição de liberdade de iniciativa. **No direito administrativo temos a comunicação ( a regra deve ser pode fazer) porque é isto que a constituição diz, não é;** o direito de iniciativa privada, tudo o que é restrição ao direito de iniciativa privada deve ser proporcional ao interesse que eu estou a proteger. Portanto, se eu estou a proteger um interesse muito importante , uma indústria química que tem impactos ambientais, no presente e no futuro consideráveis então eu tenho de usar uma lógica de controlo prévio muito apertada, com avaliações, considerações exigentes; aí o risco é muito grande, o controlo deve ser proporcional ao risco. Quando eu instalo uma esplanada de 4 mesas, contigua à fachada, digamos assim, talvez eu possa, o risco de estar lá mais uma mesa, ou menos ou menos uma mesa, enfim...**talvez eu possa definir previamente as regras que devem presidir o desenho, digamos assim, presidir àquela iniciativa de tal modo que eu protejo com essas regras o interesse publico e defino uma espécie de "pronto a vestir"** (nós mulheres percebemos, não é?; pronto a vestir, eu vou lá , aquilo serve-me? Ok, trago, se não me serve então vamos para o fato à medida.

Portanto, o **licenciamento zero baseia-se nesta conceção, é possível para determinadas atividades económicas ter um "pronto a vestir"**. Não quer dizer liberalizá-las, nalguns casos liberalizamos, coisas simples...noutros casos não podemos liberalizar, o espaço é publico, é conveniente que quem o uso em interesse privado pague uma taxa, é justo exigir, e é justo definir critérios. Agora na maior parte dos casos eu posso definir um "pronto a vestir". A quem servir esse "pronto a vestir" pode pagar a taxa comunicar, responsabilizar-se e instalar-

se. Há mas vai haver gente que vai por lá mais uma mesa...há sempre necessidade de fiscalização ou vamos sempre viver com um bocadinho de pessoas que fugiram da regra...por isso aumentamos as coimas. Há sempre necessidade de fiscalizar com ou sem licença prévia; ora assim vamos facilitar a instalação de atividades económicas de baixo risco e depois vamos fiscalizá-las. **Vamos mudar a cultura.**

Essa foi, digamos assim toda a ideia base subjacente do licenciamento zero. **Isto é uma ideia que vai em contra-cultura dos operadores económicos e em contra-cultura dos funcionários dos municípios e da liderança dos municípios.** Até os líderes dos municípios piloto não foram fáceis de convencer. Isto foi a minha história...mas lá os convencemos, lá convencemos o governo, o parlamento (que pelo menos se absteve) e lá conseguimos passar a Lei na Assembleia da República. Assim, primeira fase vencida, mas é a primeira, depois mais coisas...

Li muitos regulamentos de espaços públicos, que em grande parte eram convergentes, o que lá estava não era muito diferente de câmara para câmara, por isso nós definimos no Regime aquele regulamento no final, que foi feito com base nesses regulamentos; com base na forma como se regulamentava; simplificámos um bocadinho, mas basicamente conservámos aquilo que as câmaras estavam habituadas. Quem não tiver pode usar este regulamento.

Mesmo quando os regulamentos não são aprovados especificamente, na Local, têm os regulamentos gerais da legislação. O regulamento da Lei foi feito à imagem e semelhança do que existiam. Ora, a **grande mudança de cultura é esta: planeamento de processos.**

É muito diferente, eu até posso aprovar sempre a mesma coisa, mas tenho sempre a oportunidade de ver um a um, e aqui deixo de poder. Portanto, eu tenho de dizer, se naquela rua eu não quero esplanadas, naquela parte da cidade não quero esplanadas, eu tenho de dizer isso antes, tenho de regradar o que queremos...obviamente que clarificar, regradar com planeamento pode mexer com o poder, porque agora obriga a mudar e a criar condições para nos preocuparmos a nossa cabeça com coisas mais graves, deixando as mais simples, as que eram decididas uma a uma, na maior parte dos casos, sem grande análise de conteúdo, ou seja com um sistema mais simples, ficamos com as nossas competências disponíveis para as coisas mais difíceis.

## **Critério 2- Implementação da Medida**

Assim, a **resposta** a esta pergunta é **não sei**, esta pergunta tem muito haver com o que disse, planeamento de processos e eu não tenho dados para saber se houve realmente planeamento de processos; porque para mim, esta iniciativa tinha um ciclo de vida da medida e o ciclo começa no desenho político que tem de associar logo, conceber a medida, e aqui devíamos ter até (não tive tempo) ter ganho mais tempo para experimentar, fazer a

leitura, experimentar, nesta fase tivemos muitas resistências, mais ainda devíamos ter feito com mais tempo; esta foi a primeira fase.

Depois é a Lei, quando é preciso alterar a Lei, escrevê-la e aprová-la.

Depois aprovar os regulamentos nas Câmaras. É preciso acompanhar, senão é distorcido.

Ao mesmo tempo começamos a desenvolver a plataforma que foi inacreditavelmente (há 4 anos que estamos nisto, e nada), a plataforma está longe de servir, é um formulário pouco inteligente e mais há uma falta de integração com outras ferramentas municipais. Já vamos ver porque isto acontece...

Portanto, a seguir é o desenvolvimento da plataforma, que nunca sai bem à primeira, mas também sair tão mal; bem há sempre coisas para corrigir, depois é o piloto com a plataforma e depois é que é o "rolout", já estão na fase do "rolout" quando ainda não há o produto consolidado e a plataforma ainda está no zero 1; e finalmente ainda há uma fase que não podemos fazer agora que é avaliar os resultados em dois planos: um, junto dos utilizadores (agora está melhor, ainda não é ótimo, vamos corrigir) e, junto dos funcionários, que é muito importante, também ver se eles já se sentem confortáveis com a mudança ou não.

Isto tudo, sem mexer na Lei, a não ser que haja erros na Lei que não permitem desenvolver a plataforma. Não se estabiliza, quando já se está a andar, implica muita formação para as pessoas se sentirem confortáveis, ninguém gosta de mudar, são raras as pessoas que gostam, portanto a regra é que ninguém gosta. Muitas vezes quando descobria nas câmaras um agente de mudança, esse entrava na minha rede pessoal, como fazemos, como acha, como superamos, há gente solidaria, agentes de mudança, pessoas que contornam dificuldades, das câmaras pequenas às grandes, existem. Apanhar Presidentes e funcionários assim, é espetacular; essas pessoas existem mas não são muitas, mas são fundamentais, porque quando se faz num lado bem, depois é muito fácil fazer nos outros, manda-se lá ver, pega-se neles e trá-los para mostrar, mostra que é possível.

Portanto, isso é **fundamental**, avaliar, para **ver se há um conforto de todos os envolvidos**. **Chamo a isto, a gestão do ciclo de vida duma Lei, de uma inovadora, de um projeto e, um membro do Governo só pode descansar quando tem os resultados positivos aqui, tem de liderar isto.**

Ora bem, eu sabia que o zero era difícil. Eu preparava-me para fazer reuniões semanais até chegar aqui. Vamos ali, vamos acolá, até chegar aqui eu estou com vocês. Considero que não foi assim, o projeto foi abandonado politicamente, não por serem contra, mas porque têm outra conceção, acham, acreditam que mandam ordens e acham que é isso que vai acontecer, acreditam no que lhes dizem, não vão ver. Há um protocolo, uma vontade de parte a parte para fazer, mas ainda não se fez. É bom, mas ainda não fizemos nada. É unicamente um princípio de colaboração. **Perspetivamos uma vontade. Mas ainda não**



**fizemos nada.**

O princípio da Lei, foi aprovada com consenso político; neste sentido foi um sucesso. Houve muita coisa para vencer até aqui, neste caso, porque a Lei é muito disruptiva, é um modelo...não é fazer melhor do mesmo, é um **modelo totalmente diferente, mudança totalmente diferente**, isto foi uma **inovação disruptivel**. Vamos a ela, agora **tem que ser muito seguida**, aqui na implementação da medida eu não posso dizer muito, sei que alguns municípios fizeram bons regulamentos, ou adotaram este, sei que alguns municípios se empenharam, mas só conheço dois casos, Águeda e Lisboa, porque tenho acompanhado sempre, porque conheço as pessoas que estão a geri-lo e me interessa.

**O Zero obriga a trabalhar em conjunto, obriga a processos internos porque envolve varias temáticas:** urbanismo, espaço publico, atividades económicas, fiscalização....estruturar e a organizar, integrar.

Para aprovar esta Lei no Governo que é um **regime transversal**, já é um desafio, porque dentro do governo é um projeto colaborativo, já implica negociação entre os envolvidos, e só se consegue quando o Primeiro Ministro diz que sim. Transpondo para o município, **se o Presidente da Câmara não está empenhado ou não delega num vereador a quem dá o "empowerd" suficiente para fazer esta gestão, ou vai de arrasto quando os municípios estiverem todos, ou não vai**. Aderir só à plataforma não quer dizer nada.

O que é que uma Câmara precisa do meu ponto de vista: precisa do empenho do seu Presidente, ou de um Vereador; precisa de muita formação (perceber porque estou a mudar e porquê, sentir confortável naquilo que se está a fazer, estamos a mudar uma cultura, não um regime apenas); muito acompanhamento no principio, até entrar na rotina.

Neste momento, as 5 câmaras piloto deviam estar todas prontas, com a plataforma a funcionar plenamente.

Aqui, no **Zero tem um problema "metagovernance"**, vai ter que articular **serviços** que não são o seu, porque não depende só de um, e se não forem **integrados**, se não houver transversalidade neste projeto, porque é um projeto difícil, não resultará. Foi transversal na Lei e contribua a ser em cada Câmara. **A fiscalização é essencial**, quem não cumpre terá que ser objeto de coima, por isso subimos as coimas no regulamento. É um processo de confiança no empresário, se não cumprir terá ser punido, senão as pessoas não percebem a diferença, a mudança.

### **Critério 3: Perspetivar a mudança**

- Estratégia;
- Estrutura organizacional;

- Liderança;
- Tecnologias de informação e comunicação (TIC).

**Uma cultura muda-se mudando, com persistência, com fiscalização, com um bocadinho de medo, com formação, com muita comunicação. A maior dificuldade são os processos internos, é difícil, mas não é impossível. Ajuda muito ter um Presidente de Câmara que apoie este projeto.**

Para mim quais são as **3 grandes mudanças de dentro: a integração de serviços**, como dissemos agora (urbanismo-atividade -fiscalização); **é o planeamento em vez da decisão casuística** (esta é a grande mudança), quando se regulamenta em vez de decidir caso a caso obriga a planear, quer dizer para o "pronto a vestir" tem que estar planeado para eu saber aquilo que tenho que cumprir, cultura de colaboração (que não é fácil); **depois ponto da formação e monitorização da formação** (entenderam, aplicaram, têm dúvidas), perceber se a formação e há a "governance" que é aquilo que faz todos os dias, neste caso melhor, é a "**metagovernance**" (governa o seu serviço e tem que autoridade e sedução, dar sugestões persuasivas), portanto é uma mistura necessária.

Esta é uma missão difícil, mas que vale a pena. **Há desafios de mudança muito importantes, mudança estratégica de cultura.** A prova foi que com este regime ganhamos o **prémio de Inovação Europeia**; porque o que está a aqui se correr bem, e ainda não temos essa conclusão, eu não a tenho para mim eu ainda não sei se isto correu bem. Neste percurso, **colocando fases, ainda vamos numa fase incipiente, inicial, vamos pouco depois da Lei.** É certo que a Lei foi aprovada há 4 anos, mas nós estamos pouco depois da Lei. A maioria ainda nem regulamentos fez. Nem a plataforma está com devia estar. Assim talvez já estivesse num plano de adesão, mas não é a realidade, agora mexeram na Lei vai ter implicações na plataforma, vai obrigar a formação nova, muda conceitos, a Lei está difícil de ler. Não consolida. **O LZ é um projeto de muita Europa, de muita coisa boa. Tem que amadurecer para ter sucesso pleno. Não há paz para o processo amadurecer, este não era o momento para mexer na Lei.**

A OCDE em novembro de 2014 achou que o LZ constitui um "*rollroice*", agora é preciso por as rodas, ensinar as pessoas a conduzir, dá-lhes formação, fazer a manutenção,... **O LZ não está feito, mesmo nas Câmaras mais avançadas, há muitos problemas.** É preciso persistência, paciência, resiliência. **Muita liderança política; vencer resistências. Vamos ter que inovar na AP para fazer aquilo que se chama "*more with less*" ou "*better with less*": fazer melhor com menos** e portanto, estes processos são experimentais, exemplares de melhorar a parte administrativa, que é onde podemos ter ganhos de eficiência nas Câmaras. Eu quero por exemplo ser empresária em Óbidos, eu posso ser Finlandesa...não há nenhum sitio onde eu de forma amigável possa saber aquilo que tenho que fazer (já não estou a dizer

fazer eletronicamente), só saber.

Se quiser investir, sei exatamente o que tenho de fazer; seja para o que for, de forma simples. Isto é onde eu tenho de **ter ganhos de produtividade na administração pública** que se refletem na melhoria de ambiente de negócios e na melhoria da vida dos cidadãos. Este trabalho tem de ser feito pelo Estado a nível central e local, e talvez diria mais importante a nível local.

Todos estes processos exigem integração, a qual é facilitada pela existência duma plataforma de interoperabilidade, que ainda por cima é pública, e que pode ser o recurso partilhado. Porquê? É compreensível que cada um tenha o seu sistema, mas é fundamental que esses sistemas falem entre si; posso saber no minuto se a declaração numa mera, por exemplo é verdadeira ou não e alertar na hora, a pessoa que está a fazer a declaração de boa fé que, por exemplo o seu alvará não consta. Ou seja, **integrar a plataforma e integrar na plataforma as próprias ferramentas municipais. As tecnologias são um facilitador das lideranças e das estruturas organizacionais. Todo este projeto é interoperabilidade orgânica, organizacional, falarmos a mesma linguagem.** Os regulamentos serem semelhantes na sua estrutura. Possam os investidores comparar performances, é muito importante, ver por exemplo que município me dá a informação mais clara. Tenho de cooperar mais, com as CIMs com a administração central, e ao mesmo tempo concorrer, trazer mais riqueza para o meu território.

As tecnologias neste processo são muito importantes, mais é muito importante que antes haja uma **estratégia de simplificação**, que o problema organizacional seja resolvido. Tem de se envolver os interessados, é a chamada meta-liderança, tudo isso é uma interoperabilidade organizacional, semântica, de linguagem, e depois ter um instrumento tecnológico que funcione. A tecnologia é aqui uma estrutura facilitadora da estratégia, **se houver estrutura organizacional, se houver liderança. A tecnologia sozinha não resolve nada.**



## **Guião de entrevista**

Identificação da Organização: Agência para a Modernização Administrativa, AMA,IP

Identificação do entrevistado: Presidente da AMA

Data: junho de 2015

Eu, Paula Lavado Salvador, no âmbito do trabalho de mestrado MPA- Administração Pública no Instituto de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), cujo tema é “Modernização Administrativa, O Licenciamento Zero das atividades económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos”, com orientação da Professora Doutora Maria Helena Monteiro, Prof. Auxiliar Administração Pública – Modernização Administrativa-, pretendemos realizar esta entrevista que se destina a recolher informação sobre a perceção da Gestão de Projetos na implementação da medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ».

Trata-se de uma entrevista estruturada.

A entrevista será gravada, sendo o seu conteúdo utilizado exclusivamente para fins académicos, sendo naturalmente respeitado o sigilo profissional segundo os preceitos éticos e científicos. Desde já, agradecemos a disponibilidade para fazer parte deste trabalho e contribuir para a sua qualidade.

### **Introdução:**

A iniciativa «Licenciamento Zero das atividades económicas» constitui-se como um desenvolvimento do paradigma de desburocratização assumido no âmbito do Programa SIMPLEX. Tem por objetivos, conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril:

- “Reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas;
- Desmaterializar procedimentos administrativos e modernizar a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas, concretizando desse modo as obrigações decorrentes da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro;
- Adaptar o regime jurídico das atividades de prestação de serviços aos princípios e regras previstos na diretiva”.

Estes objetivos são prosseguidos através da simplificação do regime de exercício de diversas atividades económicas e da desmaterialização dos respetivos procedimentos administrativos

no «Balcão do Empreendedor». Neste sentido, o papel de coordenação da adaptação dos municípios foi atribuído à Agência para a Modernização Administrativa – AMA, I.P.

A implementação do Licenciamento Zero implica um esforço de adaptação dos municípios a um novo regime legal, que implica alterar os respetivos regulamentos e modificar processos internos de funcionamento.

Decorreram cerca de 3 anos desde o arranque da implementação da medida do «LZ» no Município de Óbidos. Na minha atividade profissional na DPGU<sup>74</sup> de Óbidos, integro a equipa da implementação da medida «LZ». No contexto deste estudo preliminar, efetuado para o desenrolar do trabalho de projeto de mestrado, foi feito um diagnóstico inicial sobre o arranque da medida «LZ», cujo esquema de enquadramento se apresenta seguidamente:

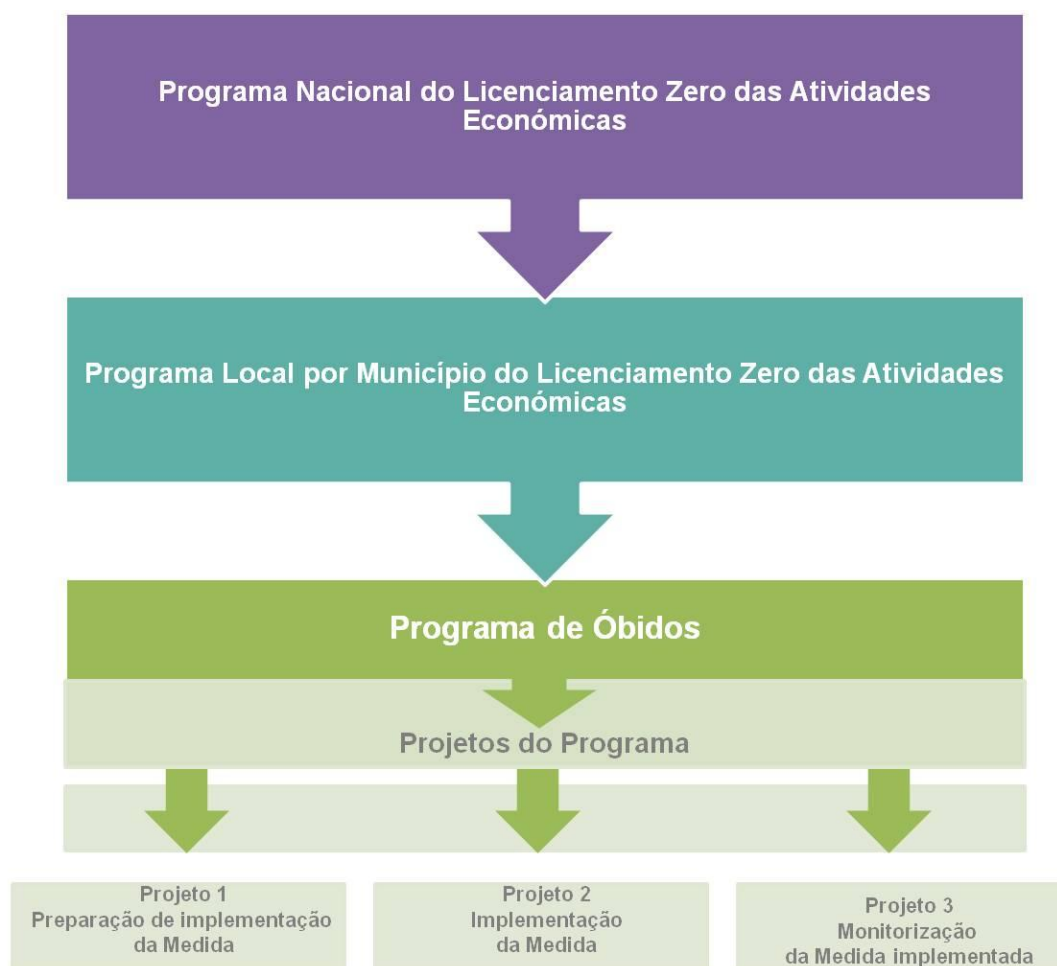


Figura 1

Fonte: Elaboração própria sobre o processo da Iniciativa «LZ» em Óbidos

---

<sup>74</sup> Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística

Este estudo de investigação, aplica a metodologia da gestão de projetos possibilitando uma percepção mais clara dos obstáculos encontrados, permitindo propor uma “ lista de melhorias”. A gestão de projetos, de acordo com Kerzner (2006) significa: *“o planeamento, programação e controlo de uma série de tarefas integradas de forma a atingir os seus objetivos com êxito, para benefício dos participantes do projeto”*. (Em anexo colocam o esquema sobre a Gestão de Projetos).

As questões de partida que norteiam esta pesquisa são as seguintes:

- *Como é que à luz da Ciência da Administração e da Gestão de Projeto o projeto de implementação da medida Licenciamento Zero das atividades económicas está a decorrer?*
- *Como se poderá melhorar a abordagem em vigor de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos municípios?*

Seguidamente apresentamos cinco critérios de análise do mesmo estudo, com as fases da gestão de projetos, onde para cada uma associamos a pergunta a que gostaríamos de receber a Vossa opinião. Agradecemos uma vez mais a Vossa colaboração.

#### **Critério 1 – Planeamento estratégico**

Em relação à metodologia da implementação da medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ», a AMA definiu objetivos a atingir pelos Municípios.

- *A AMA era conhecedora da realidade da organização municipal?*

#### **Critério 2 – Fase de iniciação**

As fases de projeto por grupos de processos segundo a metodologia da gestão de projetos são: a iniciação, o planeamento, a execução, a monitorização e controlo, e o encerramento. -

- *Na fase de iniciação do programa «LZ» foi transmitido pela AMA aos órgãos executivos dos Municípios os benefícios/oportunidades que a implementação do programa poderia representar para a sua governança de modo a satisfazer os cidadãos/municípios?*

### **Critério 3 – Fase de Planeamento**

A implementação da obrigatoriedade da medida, foi assumida pela AMA. Considerando o tempo decorrido desde a iniciação do programa «LZ», existem realidades já identificadas quer ao nível da AMA, como ao nível dos Municípios.

*- Identifique os obstáculos à implementação do programa «LZ» ao nível dos processos organizacionais dos Municípios que considera relevantes?*

### **Critério 4 – Fase de Execução**

Na execução dos projetos «LZ» há procedimentos previstos pela AMA que ainda não estão operacionalizados nos Municípios.

*- Apresente por favor, as barreiras que considera terem de ser ultrapassadas na execução?*

### **Critério 5 – Perspetivar a mudança**

*Na sua perspetiva para que a estratégia do de implementação da Medida «LZ» se concretize e dê resultados de modo a melhorar os serviços prestados aos cidadãos, e siga modelos estruturados de ação facilitadores de uma maior aceleração dos resultados desejados, quais são as mudanças que prevê quanto aos seguintes temas:*

- Estratégia;*
- Estrutura organizacional;*
- Liderança*
- Tecnologias de informação e comunicação (TIC).*

Muito obrigada pela sua colaboração.



## Anexo: Gestão de Projetos

| TEMA               | Áreas de Conhecimento          | Grupo de Processos da Gestão de Projetos |  |  |   |                                |
|--------------------|--------------------------------|--|--|--|---|--------------------------------|
|                    |                                | INICIAÇÃO                                | PLANEAMENTO  | EXECUÇÃO   | MONITORIZAÇÃO E CONTROLO  | ENCERRAMENTO                   |
| GESTÃO DE PROJETOS | Gestão da Integração           | -Desenvolver o Termo de Abertura         | - Desenvolver o Plano de gestão do projeto   | - Dirigir e gerir o trabalho do projeto  | - Monitorizar e controlar o trabalho;<br>-Executar o controlo integrado de alterações | - Encerrar o projeto ou a fase |
|                    | Gestão do Âmbito               |  | -Planear a gestão do âmbito;<br>- Recolher os requisitos;<br>-Definir o âmbito;<br>Criar a WBS <sup>75</sup>   |  | - Validar o âmbito;<br>-Controlar o âmbito  |                                |
|                    | Gestão do Prazo                |  | -Planear a gestão do cronograma;<br>-Definir e sequenciar as atividades;<br>- Estimar os recursos;<br>-Estimar a duração das atividades;<br>-Desenvolver o cronograma do projeto |  | -Controlar o cronograma do projeto  |                                |
|                    | Gestão do Custo                |  | -Planear a gestão dos custos;<br>-Estimar os custos;<br>-Determinar o orçamento  |  | -Controlar os custos  |                                |
|                    | Gestão da Qualidade            |  | -Planear a gestão da qualidade   | -Executar a garantia da qualidade  | -Controlar a qualidade  |                                |
|                    | Gestão dos Recursos Humanos    |  | -Planear a gestão dos recursos humanos (identificar as competências)   | -Adquirir a equipa;<br>-Desenvolver a equipa de projeto;<br>-Gerir a equipa de projeto |   |                                |
|                    | Gestão da Comunicação          |  | -Planear a gestão das comunicações   | -Gerir as comunicações   | -Controlar as comunicações  |                                |
|                    | Gestão do Risco                |  | - Planear a gestão do risco;<br>- Identificar os riscos;<br>-Efetuar a análise qualitativa e quantitativa dos riscos;<br>-Planear as respostas aos riscos                        |  | -Controlar os riscos  |                                |
|                    | Gestão das Aquisições          |  | -Planear a gestão das aquisições   | -Executar as aquisições  | -Controlar as aquisições  | -Encerrar as aquisições        |
|                    | Gestão das Partes Interessadas | -Identificar as partes interessadas      | -Planear o comprometimento das partes interessadas   | -Gerir o comprometimento das partes interessadas                                       | -Controlar o comprometimento das partes interessadas                                  |                                |

Figura 2

Fonte: Guia PMBOK®, tradução da PMBOK 2012 (Miguel, 2013, p. 94)

<sup>75</sup> WBS – Work Breakdown Structure

**Critério 5: Perspetivar a mudança**

*Estratégia-* No ponto estratégico que possa e deva ser mudado entre os vários parceiros/*stackholders* que estão por traz do LZ. Acho que, por um lado, acho que era importante que futuras alterações que surgissem no **quadro legislativo/normativo pudessem nutrir grupos**, que desconheço quem foi no passado, mas duvido, com pouca representação, ou **insuficiente representação municipal**. Acho que enfim, este governo entretanto introduziu também o conceito de concertação territorial, penso que enfim, que o conhece e que portanto, é um bom fórum onde inclusivamente a ANIP está representada, **mas eu acho que era importante que houvesse um grupo técnico, uma comissão técnica de acompanhamento na implementação do LZ**, nomeadamente para perceber onde os níveis de adesão não são tão grandes, e isso possa ser percebido porquê: se é só uma questão política, ou se existem questões técnicas, que muitas vezes há questões técnicas que são, que enfim existem, que são reais e que era importante ao nível político, e que não ficasse apenas a quem esta operacionalizar os balcões do empreendedor e os balcões, etc.

Portanto que isso fosse percebido, por isso eu acho que no futuro, talvez reforçar a existência de, reforçar esta presença, não lhe quis chamar comité, mas portanto, um grupo mais alargado. Depois acho que era importante a existência de um, uma coisa semelhante, mas um comité de acompanhamento, ou seja eu acho que isto é algo nevrálgico para o funcionamento da atividades económicas locais e que existe pouco acompanhamento do que é feito, ou seja existe.

Eu sei que nós aqui a nível interno na AMA temos algumas estatísticas sobre o nº de pedidos, o nº de licenciamentos que é feito no devido balcão, naturalmente, mas são dados em cru, ou seja não há informação, são dados, não é, são estatísticas, eu acho que uma das coisas que faz falta saber é a par e passo, se mensalmente, se trimestralmente qual é a periodicidade adequada, mas qual é a mudança comportamental a que estamos a assistir, e nós não sabemos responder a isso hoje. Acho que devia haver um **processo de acompanhamento mais estruturado** enfim, em vários licenciamentos, não só no licenciamento zero. Nós estamos a assistir atualmente a uma proliferação, e ainda bem, de

certa maneira, mas uma proliferação de novos regimes de licenciamento (não é) enfim, o SIR, enfim por aí fora, e portanto é muito importante que a gente depois consiga acompanhar a mudança comportamental que é feita, porque depois há câmaras que sofrem mais, outras que sofrem menos, depende muito também da capacidade dos cidadãos, dos empreendedores e das empresas de poderem usar os novos mecanismos de licenciamento.

Portanto, era importante nós percebermos o que é que está a acontecer, e depois não sei, até que ponto 3 coisas: portanto, mais na fase de preparação legislativa e normativa haver este **grupo de preparação**; haver depois um **outro grupo que não é o mesmo, de acompanhamento** e depois haver eventualmente, a um nível mais pratico, a um nível **mais operacional**, chamemos-lhe assim, haver uma maior (que nós aqui na AMA tentámos fazer), e temos enfim, de fato que tenta fazer um ponto com os municípios e tenta dentro das suas limitações até de quadro, ter esta articulação, mas eu penso que era **importante haver estruturas que pudessem operacionalmente**, eu não digo na fase de consultoria mas conseguisse estar mais presente no território, sobretudo para apoiar alguns municípios. Não sei se isso depois poderia ser feito ao nível dos municípios que a prioridade é grande, mas se calhar ser feita ao nível das comunidades intermunicipais talvez pudesse ser feito. se for estratégia das comunidades municipais, mas também aí tem que haver a montante capacidade da nossa parte, de todos e em particular do governo de promover isso junto das comunidades intermunicipais, ou seja de influenciar. Aí não poderia ser normativo, aí não poderia ser legislativo teria de ser com capacidade de influencia e portanto, e de priorizar isso, no limite até com fundos estruturais e portanto com **programas financiados com fundos estruturais** para isso.

*Estrutura organizacional:* Entretanto entrei já um bocadinho neste tema, uma vez que não consigo dissociar as duas coisas, porque eu acho, porque na minha visão, tenho uma visão um bocadinho, tenho uma visão OB, ou seja eu acho que muito destes processos transformativos tudo, tudo o que seja novas estratégias não vão lá sem pessoas, não é, as pessoas muitas vezes pensamos logo em TIC, e pensamos muito em fundos. Eu acho que há uma coisa que está a montante disso, que são as pessoas e as organizações. Eu acho que muito do que são os nossos **desafios estratégicos em vários processos e em particular no LZ são estruturas de pessoas** que nós montamos para que depois não fiquem apenas os

municípios entregues em si próprios. Depois há umas entidades transversais, como é o caso da AMA a fazer algumas chamadas telefónicas para os municípios. Ou seja, acho o que tem que haver são **processos de seguimento, organizações que obrigam que esses processos de seguimento aconteçam como prioridades bem definidas**, com reuniões de acompanhamento, com agendas conhecidas que são partilhadas e com recomendação partilhada atempadamente, com informação de controlo, que não existe, e a informação a processar, ver o que está a acontecer; é perceber em que município está a correr bem, e em que municípios em que esta a decorrer menos bem, onde é que temos as pessoas preparadas, onde é que não temos, e portanto eu não consigo dissociar o ponto 1 do ponto 2.

*Liderança:* Ao nível da liderança, acho, aí já consigo ver um plano um bocadinho diferente, ou seja tem que haver um **processo com alguma liderança central**, quanto mais não seja porque existe um mandato do governo central que define a estratégia do que é o licenciamento zero, e o que queremos para Portugal, não é, nomeadamente com mudança de paradigma, para ter um licenciamento que é muito mais baseado na confiança e que depois com fiscalizações «a posteriori» e enfim, com certeza o Sr. Secretario de Estado terá coberto isto à exaustão. Imagino como isso vai ser implementado no terreno, ou não, deverá haver alguma heterogeneidade no cumprimento.

Existem dois níveis de liderança, em bom rigor para mim até existem 3, já estados outra vez a regredir para **o problema organizacional** mas, existem 3 níveis de liderança: uma liderança, se quisermos político central, papel de regulador; existe um papel intermédio dos vários líderes destas estruturas de acompanhamento, que eu acho que deviam existir e que não existem, e que deviam existir, e que têm de ser pessoas com um perfil especial, porque tem que haver uma muito boa capacidade de articulação com o domínio regional, chamemos-lhe assim e que portanto la está influenciador das **comunidades intermunicipais** ou de outras estruturas supra municipais, mas portanto que reduz um bocadinho a capilaridade de ter que ter que ir a cada um **dos municípios**, existe esse segundo nível;

Depois existe naturalmente, enfim o terceiro nível que é o, que são as **lideranças locais**, não é, as lideranças nomeadamente municipais. A própria, eu vejo, um bocadinho para ser pratico, para ser consequente naquilo que lhe estou a dizer, eu vejo, eu assino os protocolos

do balcão do empreendedor, não é, e quer dizer, continuam-me a chegar, todas as semanas temos de assinar mais um, e ainda não conseguimos cobrir o país todo, não é, quer dizer isto, a ida ao balcão do empreendedor, não só confinado ao LZ, e noto que não existe uma resposta homogénea. Bom, , nem poderia existir de resto nem poderia existir porque cada município teve o seu *timing*, cada , o que eu estava a dizer à bocadinha, **os processos de cada município uns são mais maduros outros** são menos maduros, e portanto depois de transpor isto para as suas plataformas informáticas demora mais tempo nuns, menos tempo noutros.

Certo, existem **timings de implementação diferentes**, mas a verdade é que também existe uma predisposição e uma prioridade diferente que cada liderança municipal dá a este assunto. Vai ao encontro da vontade, e não vontade de cada um, é por isso que as lideranças se tocam porque a liderança central, bem sei que existem sempre aqui agendas de natureza política que se sobrepõem a isto, mas eu acho que essas 3 lideranças, essas 3 estruturas, essas 3 camadas de protocolo quase para implementar isto, porque é disso que estamos a falar, um camada de protocolo central, uma camada de protocolo intermédio, que é quase inexistente, e que se calhar deveria ser reforçado, e que portanto, uma camada de protocolo local no terreno, na pratica, estamos com **um modelo de implementação** que se calhar não é ágil, ou seja **não consegue incutir em algumas lideranças locais a celeridade e o incentivo para isto**. Isto depois cabe n razões, algumas das quais se possam prender com financiamento, outras com temas mais políticos, mas eu acho que há aqui trabalho do ponto de liderança a fazer.

Como é que isso se pode corrigir, como é que nós poderíamos, ou tentar minimizar, tentar mitigar, vamos lá ver eu mais uma vez eu não tenho, não sei, é um problema relativamente complexo porque não há projetos desta natureza. Eu tenho visto funcionar noutros domínios, mais nas áreas de atendimento, por exemplo nas áreas de *e-gov*, tenho visto funcionar bem, em algumas comunidades intermunicipais a dinâmica de comunidade intermunicipal, é uma dinâmica quase um bocadinho o domínio de conseguir dar à comunidade a bandeira de ser uma comunidade liderante, que quer andar com isto para a frente, que quer estar à frente de outras, e portanto na comunidade, no seio da comunidade como uns já fizeram, uns 2, 3 ou 4 que não estão a colaborar, ou que não estão a fazer

ficarem quase "menos bem na fotografia" perante os outros e, terem que ir atras e terem de pedalar.

Quando a um nível de CIM já existe quase que um alinhamento estratégico para que o LZ, não seja prioritário já se criou ali uma massa crítica de 15 a 20 municípios, depende das CIMS: a sua são 12, 12 municípios que entre si, dei este exemplo mas pode ser outra CIM qualquer; 12 municípios já entre si consensuem que essa pode não ser a sua prioridade n.º1, é sempre mais difícil e têm de entrar outro tipo de incentivos mais fortes, é desse tipo de feedback que eu acho que não chega à liderança central, ou seja se me perguntar assim: diga lá rapidamente ao Sr. Secretario de Estado, àquela politica das 21 CIMs das comunidades metropolitanas, quais delas abraçaram mais e menos o LZ, onde o LZ foi mais ou foi menos prioritário; há dados que nos permitem chegar lá, não estão preparados para dar essa informação.

Acho que isso tem de ser trabalhado, acho que é um dos passos que tem que ser dado (como já falamos à pouco na estratégia), eu acho que é uma das coisas onde claramente é para onde vamos evoluir também, porque repare, mal ou bem as estratégias novas de licenciamento e este caminho, é um caminho que tem poucos anos, é um caminho que acho que isso faz parte em todos os países, começamos por suporte legislativo, caminhamos para a implementação técnica e depois o terceiro passo é naturalmente monitorizar e acompanhar, portanto eu não estou a dizer que estamos fora de *timings*, se eu acho que ainda não estamos lá, não. Acho que estamos a fazer esse caminho, estamos a fazer esse percurso, se já o podíamos ter feito? Sim, se calhar já o podíamos ter feito, mas acho que estamos num processo de maturação normal, portanto: desenvolvimento legislativo e normativo, implementação pratica no terreno sobretudo ao nível mais técnico, e agora acompanhamento para ajustar, para fecharmos o ciclo. Fase 1: conceptualização e legislação, fase 2: implementação no terreno, fase 3: alguma experimentação, fase 4: acompanhamento e monitorização e voltar a redefinir, a reorientar o que seja. Neste fechar de ciclo acho que faz sentido perceber precisamente onde isto não seja uma prioridade do meio regional, nomeadamente a um nível supramunicipal, eu acho que se tem de repensar então como é que se incentiva, aqui a palavra incentiva é uma palavra amigável, amistosa mas se calhar pode ter outras conotações porque os incentivos podem ser mais positivos ou

mais negativos; como se incentiva que o nível de adesão seja um nível de adesão mais homogéneo.

*TIC*- Eu acho que há respostas a 2 níveis: há uma resposta mais uma vez central, outra local e que é só dois níveis, não creio que haja níveis intermédios. Por um lado há do ponto de vista do governo e da AP central existe um forte patrocínio, até agora com o novo quadro comunitário do SAMA 2020, existe sem dúvida a capacidade e a vontade de apoiar com fundos estruturais a modernização administrativa onde o balcão faz parte integrante; é uma das grandes prioridades, até em operações temáticas, é a modernização administrativa nomeadamente na articulação com o balcão.

Mas isto não cobre tudo, ou seja isto de facto tem muito a ver com a interligação mais ao nível do *front-office*, dos formulários. Na área da AP central, no Sir na ligação com a componente ambiental, que é uma coisa complexa, nós estamos a fazer essa interligação, existe e é naturalmente prioritária e do ponto de vista de fundos estruturais e financiamento é uma prioridade. Mas também ao nível da modernização administrativa nos municípios é muito bem-vinda e **é apadrinhada a interligação dos processos de *back-office* do município com o *front-office***. Esta é a primeira parte da solução, e aí estamos no bom caminho. Existe claramente a consciência do governo e da área da tutela da modernização administrativa e do desenvolvimento regional que tutela os fundos comunitários que estes projetos são bem-vindos e são *sponsorizados* e são ilegíveis.

Existe uma segunda componente que é mais uma vez uma componente um pouco mais complexa que tem haver com a maturidade de cada um, de cada município, e dos seus processos. Falando das TIC eu não ponho só a tónica na desmaterialização, mas é evidente que a desmaterialização obriga a rever tudo, portanto se conseguíssemos de facto eu posso melhorar os meus processos com as TIC não indo à desmaterialização mas o inverso não é verdade, ou seja eu se conseguir fazer **desmaterialização tenho de rever tudo o resto**; portanto se nós quisermos pensar numa organização que seja ágil e que tenha **processos desmaterializados, isto obriga a mexer com a organização toda: com delegações de competências, com desenho de *workflows* digitais, com tempos de serviço, com níveis de serviço para cumprir todas as fases do processos não só interno mas também externos para os cidadãos, para os munícipes**. Se nós conseguirmos apadrinhar e promover

localmente **estratégias de desmaterialização e digitalização** ajudaria muito a que todos estes **processos de licenciamento tivessem totalmente integrados com o balcão, ou com balcões**. Como é que isto se faz: acho que se faz um bocado com a orientação dos fundos comunitários que a pouco e pouco está a ser feito na área da modernização administrativa, promovendo esta agenda. Ao nível legislativo já foi feito o 1.º passo, nomeadamente com a obrigatoriedade de **integração no balcão** e que a porta de entrada seja no balcão; **depois há uma parte comportamental e da vontade**, e esse é mais difícil de arranjar solução imediata.



## **Guião de entrevista**

Identificação da Organização: Agência para a Modernização Administrativa, AMA,IP

Identificação do entrevistado: Diretora da Divisão da Simplificação Administrativa

Data: junho de 2015

Eu, Paula Lavado Salvador, no âmbito do trabalho de mestrado MPA- Administração Pública no Instituto de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), cujo tema é “Modernização Administrativa, O Licenciamento Zero das atividades económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos”, com orientação da Professora Doutora Maria Helena Monteiro, Prof. Auxiliar Administração Pública – Modernização Administrativa-, pretendemos realizar esta entrevista que se destina a recolher informação sobre a perceção da Gestão de Projetos na implementação da medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ».

Trata-se de uma entrevista estruturada.

A entrevista será gravada, sendo o seu conteúdo utilizado exclusivamente para fins académicos, sendo naturalmente respeitado o sigilo profissional segundo os preceitos éticos e científicos. Desde já, agradecemos a disponibilidade para fazer parte deste trabalho e contribuir para a sua qualidade.

### **Introdução:**

A iniciativa «Licenciamento Zero das atividades económicas» constitui-se como um desenvolvimento do paradigma de desburocratização assumido no âmbito do Programa SIMPLEX. Tem por objetivos, conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril:

- “Reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas;
- Desmaterializar procedimentos administrativos e modernizar a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas, concretizando desse modo as obrigações decorrentes da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro;
- Adaptar o regime jurídico das atividades de prestação de serviços aos princípios e regras previstos na diretiva”.

Estes objetivos são prosseguidos através da simplificação do regime de exercício de diversas atividades económicas e da desmaterialização dos respetivos procedimentos administrativos

no «Balcão do Empreendedor». Neste sentido, o papel de coordenação da adaptação dos municípios foi atribuído à Agência para a Modernização Administrativa – AMA, I.P.

A implementação do Licenciamento Zero implica um esforço de adaptação dos municípios a um novo regime legal, que implica alterar os respetivos regulamentos e modificar processos internos de funcionamento.

Decorreram cerca de 3 anos desde o arranque da implementação da medida do «LZ» no Município de Óbidos. Na minha atividade profissional na DPGU<sup>76</sup> de Óbidos, integro a equipa da implementação da medida «LZ». No contexto deste estudo preliminar, efetuado para o desenrolar do trabalho de projeto de mestrado, foi feito um diagnóstico inicial sobre o arranque da medida «LZ», cujo esquema de enquadramento se apresenta seguidamente:

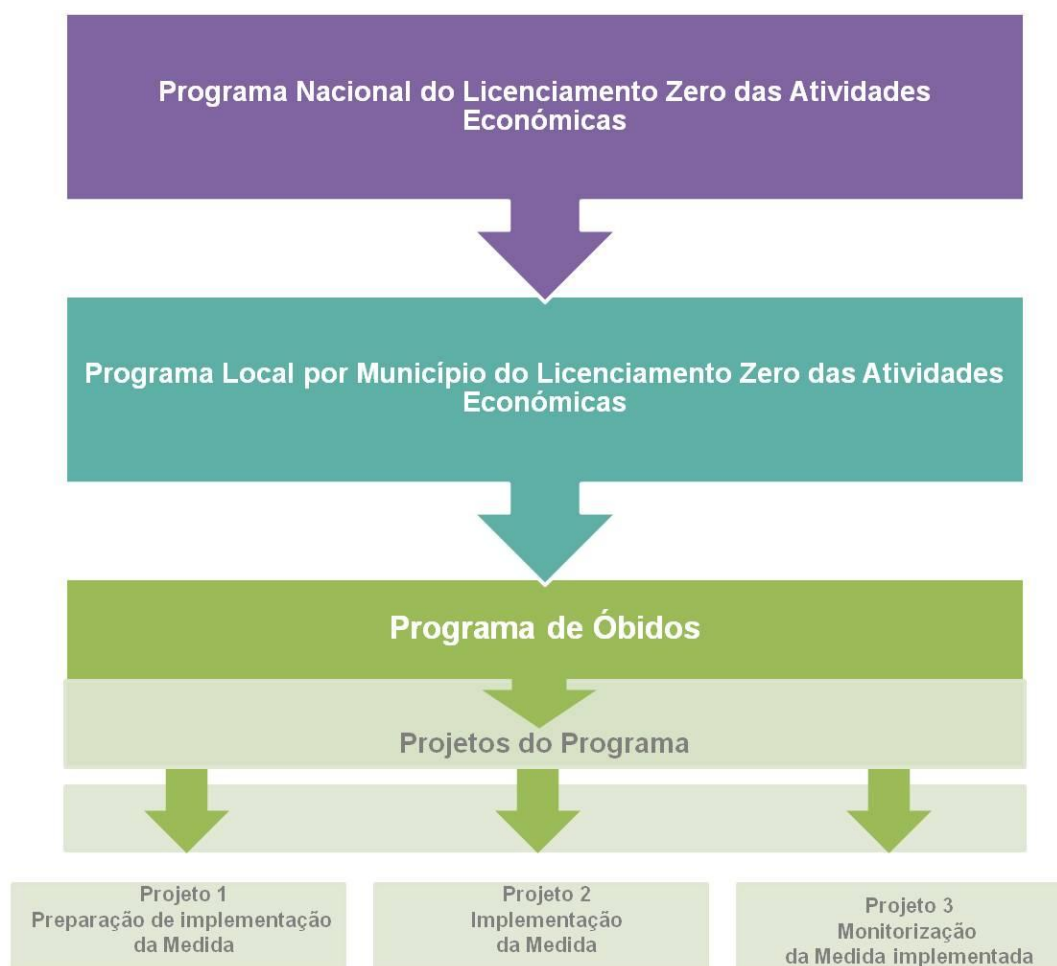


Figura 1

Fonte: Elaboração própria sobre o processo da Iniciativa «LZ» em Óbidos

---

<sup>76</sup> Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística

Este estudo de investigação, aplica a metodologia da gestão de projetos possibilitando uma percepção mais clara dos obstáculos encontrados, permitindo propor uma “ lista de melhorias”. A gestão de projetos, de acordo com Kerzner (2006) significa: *“o planeamento, programação e controlo de uma série de tarefas integradas de forma a atingir os seus objetivos com êxito, para benefício dos participantes do projeto”*. (Em anexo colocam o esquema sobre a Gestão de Projetos).

As questões de partida que norteiam esta pesquisa são as seguintes:

- *Como é que à luz da Ciência da Administração e da Gestão de Projeto o projeto de implementação da medida Licenciamento Zero das atividades económicas está a decorrer?*
- *Como se poderá melhorar a abordagem em vigor de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos municípios?*

Seguidamente apresentamos cinco critérios de análise do mesmo estudo, com as fases da gestão de projetos, onde para cada uma associamos a pergunta a que gostaríamos de receber a Vossa opinião. Agradecemos uma vez mais a Vossa colaboração.

#### **Critério 1 – Planeamento estratégico**

Em relação à metodologia da implementação da medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ», a AMA definiu objetivos a atingir pelos Municípios.

- *A AMA era conhecedora da realidade da organização municipal?*

#### **Critério 2 – Fase de iniciação**

As fases de projeto por grupos de processos segundo a metodologia da gestão de projetos são: a iniciação, o planeamento, a execução, a monitorização e controlo, e o encerramento. -

- *Na fase de iniciação do programa «LZ» foi transmitido pela AMA aos órgãos executivos dos Municípios os benefícios/oportunidades que a implementação do programa poderia representar para a sua governança de modo a satisfazer os cidadãos/municípios?*

### **Critério 3 – Fase de Planeamento**

A implementação da obrigatoriedade da medida, foi assumida pela AMA. Considerando o tempo decorrido desde a iniciação do programa «LZ», existem realidades já identificadas quer ao nível da AMA, como ao nível dos Municípios.

*- Identifique os obstáculos à implementação do programa «LZ» ao nível dos processos organizacionais dos Municípios que considera relevantes?*

### **Critério 4 – Fase de Execução**

Na execução dos projetos «LZ» há procedimentos previstos pela AMA que ainda não estão operacionalizados nos Municípios.

*- Apresente por favor, as barreiras que considera terem de ser ultrapassadas na execução?*

### **Critério 5 – Perspetivar a mudança**

*Na sua perspetiva para que a estratégia de implementação da Medida «LZ» se concretize e dê resultados de modo a melhorar os serviços prestados aos cidadãos, e siga modelos estruturados de ação facilitadores de uma maior aceleração dos resultados desejados, quais são as mudanças que prevê quanto aos seguintes temas:*

- Estratégia;*
- Estrutura organizacional;*
- Liderança*
- Tecnologias de informação e comunicação (TIC).*

Muito obrigada pela sua colaboração.

## Anexo: Gestão de Projetos

| TEMA               | Áreas de Conhecimento          | Grupo de Processos da Gestão de Projetos |  |  |   |                                |
|--------------------|--------------------------------|--|--|--|---|--------------------------------|
|                    |                                | INICIAÇÃO                                | PLANEAMENTO  | EXECUÇÃO   | MONITORIZAÇÃO E CONTROLO  | ENCERRAMENTO                   |
| GESTÃO DE PROJETOS | Gestão da Integração           | -Desenvolver o Termo de Abertura         | - Desenvolver o Plano de gestão do projeto   | - Dirigir e gerir o trabalho do projeto  | - Monitorizar e controlar o trabalho;<br>-Executar o controlo integrado de alterações | - Encerrar o projeto ou a fase |
|                    | Gestão do Âmbito               |  | -Planear a gestão do âmbito;<br>- Recolher os requisitos;<br>-Definir o âmbito;<br>Criar a WBS <sup>77</sup>   |  | - Validar o âmbito;<br>-Controlar o âmbito  |                                |
|                    | Gestão do Prazo                |  | -Planear a gestão do cronograma;<br>-Definir e sequenciar as atividades;<br>- Estimar os recursos;<br>-Estimar a duração das atividades;<br>-Desenvolver o cronograma do projeto |  | -Controlar o cronograma do projeto  |                                |
|                    | Gestão do Custo                |  | -Planear a gestão dos custos;<br>-Estimar os custos;<br>-Determinar o orçamento  |  | -Controlar os custos  |                                |
|                    | Gestão da Qualidade            |  | -Planear a gestão da qualidade   | -Executar a garantia da qualidade  | -Controlar a qualidade  |                                |
|                    | Gestão dos Recursos Humanos    |  | -Planear a gestão dos recursos humanos (identificar as competências)   | -Adquirir a equipa;<br>-Desenvolver a equipa de projeto;<br>-Gerir a equipa de projeto |   |                                |
|                    | Gestão da Comunicação          |  | -Planear a gestão das comunicações   | -Gerir as comunicações   | -Controlar as comunicações  |                                |
|                    | Gestão do Risco                |  | - Planear a gestão do risco;<br>- Identificar os riscos;<br>-Efetuar a análise qualitativa e quantitativa dos riscos;<br>-Planear as respostas aos riscos                        |  | -Controlar os riscos  |                                |
|                    | Gestão das Aquisições          |  | -Planear a gestão das aquisições   | -Executar as aquisições  | -Controlar as aquisições  | -Encerrar as aquisições        |
|                    | Gestão das Partes Interessadas | -Identificar as partes interessadas      | -Planear o comprometimento das partes interessadas   | -Gerir o comprometimento das partes interessadas                                       | -Controlar o comprometimento das partes interessadas                                  |                                |

Figura 2

Fonte: Guia PMBOK®, tradução da PMBOK 2012 (Miguel, 2013, p. 94)

<sup>77</sup> WBS – Work Breakdown Structure

**Critério 1: Planeamento Estratégico**

Como estava a referir não fui eu que estive na fase de planeamento inicial estratégico do projeto, ele também teve um acompanhamento estratégico do nosso gabinete na altura pela Prof. Maria Manuel Leitão Marques, portanto que era a Secretária de Estado e era a pessoa que se envolveu, como ela diz nalguns discursos, que andou de fita métrica nas ruas de Lisboa para fazer um diploma que fosse o mais aplicável possível à realidade municipal, e a pessoa que estava na gestão de projeto da parte da AMA nessa mesma altura, era uma colega que vinha da Câmara Municipal do Porto; ou seja, que já tinha anos e experiência de trabalho com gestão municipal. Portanto, essa questão de realidade e das estruturas e dependências dos municípios eu diria que ficou salvaguardada tanto ao nível político e de legislador como depois na implementação de projeto propriamente dito pela AMA.

**Critério 2: Fase de iniciação**

Foi feito, se não me falha a memória, foi feito em janeiro de 2012 um conjunto de seminários pelo país, nesses seminários estava sempre presente a Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE), que são os donos do negócio das atividades económicas e faziam todo o enquadramento legal, os porquês da legislação no caso do LZ, diretiva de serviços e tudo mais, e estava a AMA enquanto articulação técnica, tecnológica; as sugestões de como poderiam fazer a gestão interna, sugestões de regulamento. E depois já dar uma indicação de como seria a aplicação pratica do balcão do empreendedor.

Eu disse 2012, mas não foi 2011, porque em 2012 eu já estava no projeto, nós tivemos em todas as CIMs com todos os Presidentes das Câmaras, e aí estava o Secretário de Estado, Chefe de Gabinete, os Presidentes de Câmara e alguns Vereadores nalguns casos, bem como um membro do conselho diretivo da AMA, e eu enquanto responsável técnico; e fizemos mais uma vez um alerta para o potencial ganho económico da simplificação que se estava aqui a operar com este licenciamento zero: falamos da adaptação regulamentar, da reorganização dos postos de atendimento e da fiscalização, inclusivamente tinha o cunho político de dizer bem, isto tem inclusivamente ganhos políticos de curto e médio prazo, **portanto foi uma campanha que se fez muito no início** e depois quando foi retomado o

processo em 2012, que se fez tanto com os gabinetes, como aqui o Concelho Diretivo da AMA, com o executivo de todas as câmaras municipais.

Estas ultimas já com os presidentes últimos eleitos e executivos formados. Houve da equipa inicial de projeto fizeram com os Presidentes e executivos que estavam na altura em funções já depois das eleições que foi quando nós retomámos o projeto, nós fizemos em todas em todas as CIMs e fizemos inclusivamente Açores e Madeira, e fizemos com o gabinete do Secretário de Estado com o conselho diretivo da AMA já aos novos executivos.

### **Critério 3: Fase de planeamento**

Se calhar uma nota prévia só para clarificar: nós de fato somos perante os municípios a entidade que é responsável pelo projeto de LZ e balcão do empreendedor, sendo que na verdade, o dono do negócio da atividade económica é a DGAE, o que significa que a definição estratégica do que se pretende para a atividade económica em si é definida pela DGAE, a sua aplicação e desmaterialização de processos de simplificação é assumida pela AMA, e somos nós a face visível aos municípios. Só que para que seja entendível, isto acaba por ser um órgão mais alargado do que propriamente só a AMA por si.

Em termos de obstáculos, nós nesta fase já estamos com a implementação , eu diria até na fase de monitorização, todos os municípios estão ligados à plataforma, estão a utilizar; temos cerca de 27 municípios, perto de 30 que ainda não têm regulamento de taxas comunicado e que nunca acederam à plataforma, apenas dos 278. A 5 de janeiro deste ano nós ligámos todos os municípios portanto desde essa altura o que verificamos é que este leque de cerca de 30 ainda não está a utilizar. **O que nós percebemos aqui claramente que ha depois uma resistência seja pelos órgãos executivos, seja até pelos funcionários**, que não utilizam a plataforma, que supostamente por legislação do LZ não deveriam cobrar taxas, mas nos percebemos, porque ate temos algumas denuncias dos cidadãos que eles depois são chamados posteriormente ao município para que sejam cobradas as taxas. E portanto, eu diria que aqui começamos numa **resistência de mentalidades e não tanto só da organização por si**. Em termos organizativos, problemas que nós temos verificado, propriamente serão talvez a **deficiente presença da fiscalização no terreno**, ou seja muitos dos funcionários mostram preocupação pela forma como as meras comunicações funcionam, pela entrada de pedidos que tenham uma decisão, como sendo dada logo à cabeça, e dizem "eu não consigo

controlar o que se passa". Eu não sei o que é que está a ser instalado no município, mas não houve um reforço das pessoas da fiscalização e câmaras de grande dimensão, sabemos que têm 1 ou 2 pessoas na fiscalização, o que não é comportável pela lógica. **Nós percebemos que continuamos a ter muitas pessoas no atendimento presencial e não houve o reforço da fiscalização.** Opinião pessoal e de quem está a fazer estes processos não só para LZ, como outros processos de licenciamento com a mesma lógica, estas plataformas como o balcão do empreendedor não servem num primeiro momento para que o cidadão submeta pedidos eletrónicos, é a minha percepção, **nós não temos a cultura ainda de sociedade para fazer isto.** Nós estamos a fazer plataformas que uniformizem processos na administração pública e em particular nas autarquias, que ajudem o funcionamento e a articulação dos município, mas ainda não estamos na fase em que é exclusivamente para submissão eletrónica do cidadão sair do atendimento presencial; hoje aquela lógica que se pretendia no início que **era retirar todos os postos de atendimento presencial para reforçar a fiscalização,** não estamos nessa fase, nem pode ser um objetivo se quer a médio prazo, diria eu, só há-de ser daqui a algumas gerações. Acho na verdade que o atendimento presencial deve ser cada vez menor em termos de tempo, a sua duração, porque as plataformas estão otimizadas para esse fim. Deveríamos trabalhar ainda nalguma integração tecnológica e os organismos deveriam estar **neste momento a reforçar a fiscalização para poderem saber efetivamente quem cumpre.** Uma fiscalização, até se pudermos dizer, mais educativa aos empresários do que propriamente sancionatórios porque eu acredito que agora o empresário também se sente menos protegido porque não tem os carimbos todos que estava habituado a ter. Sentem-se mais inseguros, eu diria os municípios deveriam estar a reforçar a sua fiscalização, num pendor até educativo, baseado no **novo paradigma da fiscalização.**

#### **Critério 4:** *Fase de execução*

Na nossa perspetiva evolui-se bastante nos últimos meses, diria que desde janeiro à data de hoje, há uma evolução considerada do balcão e a verdade é que também que a ideia de que os municípios são entidades ultrapassadas tecnologicamente, também é uma ideia completamente absurda, porque muitos deles estão muito mais evoluídos que até a Administração Central.



Barreiras que nós identificamos é uma **barreira para nós clara, é a falta de integração** que nós temos, ou seja tínhamos um sistema eletrônico que guarda os pedidos e que todos os municípios devem vir cá buscar para poderem analisar, decidir, usar para fiscalização já deveriam estar a ser entregues eletronicamente nas plataformas dos municípios, e que continuamos a ter uma duplicação de esforço para os municípios. Não há entradas nos sistemas dos municípios, dizem que não é a AMA que tem feito, mas nós estamos a tentar há mais de um ano a tentar trabalhar com os fornecedores tecnológicos maioritários, digamos assim, dominantes do mercado e até agora sem sucesso porque **não há resposta da parte dos fornecedores em resolver o problema**; eu diria que **é um problema**, não tanto só do município, mas **mais do mercado, que esta a obstruir nitidamente a execução do projeto**. Nesta fase o que nos faltaria seria conseguirmos tecnologicamente que os processos entrassem na Câmara municipal e fosse completamente **transparente a existência do balcão do empreendedor para os funcionários do atendimento**, porque é uma dos grandes entraves.

#### **Critério 5: Perspetivar a mudança**

*Estratégia* - Eu diria que a primeira mudança de estratégia não está somente ao nível dos municípios, está ao nível do Governo, no sentido de **deixar tempo para os projetos terem o seu ciclo de vida natural**, isto porque nós temos já a revogação de todo o LZ a ocorrer no dia 16 de julho, o que não deu tempo para perceber e para melhorar o que tínhamos acabado de lançar, e já vamos ter que fazer um novo. Ao nível de **estratégia**, deveria haver **alguma tranquilidade de produção legislativa para que alguns projetos tenham o seu ciclo de vida para maturar**. Não houve tempo para monitorizar resultados que dessem origem a um novo ciclo de planeamento. Ao nível da estratégia dos municípios o que eu acho que efetivamente deve, e é urgente que mude, é os municípios deviam, até porque os negócios podemos dizer que cada município é diferente e é verdade) mas **o negócio é comum e o que nós sentimos é que os municípios não se juntam para dizer À Administração Central não altere o RJUE, não alterem o LZ ou alterem de acordo com a necessidade imediata e comprovada pelo terreno**.

*Estrutura organizacional*- em termos de estrutura se o nosso paradigma de produção legislativa neste momento é desonerar quando da submissão dos pedidos de início de

atividade económica, **reforçando a fiscalização** será cada vez mais apostar na organização adequada ao paradigma; tanto ao nível da gestão da AMA como nos Municípios. Eventualmente, apostar, como já se fez no passado, e infelizmente não se faz tanto à data de hoje que é cada vez mais equipas multidisciplinares, municípios com a administração central; porque faz muita falta integrar; não é por ser dois degraus de administração que as equipas têm de ser separadas, ou opositores ou o que seja, cada vez mais devíamos estar a trabalhar com equipas integradas multidisciplinares.

*Liderança* - Acho que nada disto se consegue na verdade, sem uma liderança forte porque fazer tecnologia cada vez mais é simples, **fazer processos de desmaterialização em termos tecnológicos, podemos dizer ser mais ou menos caro, mas é relativamente simples, e portanto o que é importante é mudarmos a mentalidade dos nossos empresários que têm de confiar mais no trabalho da Administração**, que têm de ser mais dinâmicos, de encontrar novos mecanismos de sobreviver e de gerar negócios. E depois a **liderança para dentro**, ou seja ao **nível dos municípios alinhando à estratégia, seja ao nível político de envolvimento e não tanto de oposição aos municípios**. Alguém que consiga fazer mudar mentalidade tanto dos empresários como para nós internamente envolvidos.

*TIC* - Eu aqui diria, esta sim é uma mudança também que nós percebemos que os municípios têm que caminhar, ou seja cada vez serem menos reféns dos fornecedores tecnológicos, procurar **tecnologia mais aberta, ou seja que facilmente consegue interligar com qualquer plataforma**, seja central ou doutro município até para gerar sinergias, ganhos de eficiência, porque é que todos temos de comprar ao fornecer A ou B, se até poderíamos ter um da administração e partilhá-lo. Temos conhecimento por exemplo, em municípios têm o fornecedor A e querem usar a tecnologia do B, ou do C ou ligar ao balcão do empreendedor, e o fornecedor tecnológico do A faz uma plataforma e tem vindo a conseguir isso contratualmente, plataformas completamente fechadas que impedem que esta comunique com outras que até se calhar eram economicamente mais vantajosas, fazendo aqui um efeito de escala à qual cobram município a município a mesma ferramenta tecnológica. Não no mercado livre *arbitrium*.

**Ponto interessante: 16 de julho isto muda outra vez...estamos a analisar como seria uma análise de resultados e da aplicação, e já estamos a mudar.** O que muda: tudo exceto ocupação de espaço publico é revogado, o que significa que as meras comunicações

abrangem mais um conjunto alargado de atividades económicas, que não apenas as que já estavam com o licenciamento zero. Os regulamentos municipais, incluindo taxas terão de ser outra vez todos novos, inclusivamente deixámos de ter comunicações prévias com prazo em que a administração tinha 20 dias para decidir senão havia um deferimento tácito a favor do cidadão, voltámos ao paradigma das autorizações, que na verdade são licenciamentos. Na verdade a figura jurídica deu um passo atrás, voltamos aos atos de licenciamento, aos averbamentos. **Não houve nesta matéria envolvimento da AMA enquanto porta-voz dos municípios da aplicação do LZ para obter melhorias com este novo regime, isto passou de uma decisão do Governo com a Troika e fez parte do memorando de entendimento.** Na ótica e podemos ver eu espero que os resultados sejam alcançados porque aquilo que é projetado pelo ministério da economia é que isto sim é Licenciamento Zero, é um passo adiante, desonerando cada vez mais a iniciativa económica; vamos ver a aplicação prática.



## **Guião de entrevista**

Identificação da Organização: Câmara Municipal de Óbidos

Identificação do entrevistado: Presidente da Câmara

Data: junho de 2015

Eu, Paula Lavado Salvador, no âmbito do trabalho de mestrado MPA- Administração Pública no Instituto de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, cujo tema é “Modernização Administrativa, O Licenciamento Zero das atividades económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos”, com orientação da Professora Doutora Maria Helena Monteiro, Prof. Auxiliar Administração Pública – Modernização Administrativa, pretendemos realizar esta entrevista que se destina a recolher informação sobre a perceção da Gestão de Projetos na implementação da medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ».

Trata-se de uma entrevista estruturada.

A entrevista será gravada, sendo o seu conteúdo utilizado exclusivamente para fins académicos, sendo naturalmente respeitado o sigilo profissional segundo os preceitos éticos e científicos. Desde já, agradecemos a disponibilidade para fazer parte deste trabalho e contribuir para a sua qualidade.

### **Introdução:**

A iniciativa «Licenciamento Zero das atividades económicas» constitui-se como um desenvolvimento do paradigma de desburocratização assumido no âmbito do Programa SIMPLEX. Tem por objetivos, conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril:

- “Reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas;
- Desmaterializar procedimentos administrativos e modernizar a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas, concretizando desse modo as obrigações decorrentes da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro;
- Adaptar o regime jurídico das atividades de prestação de serviços aos princípios e regras previstos na diretiva”.

Estes objetivos são prosseguidos através da simplificação do regime de exercício de diversas atividades económicas e da desmaterialização dos respetivos procedimentos administrativos

no «Balcão do Empreendedor». Neste sentido, o papel de coordenação da adaptação dos municípios foi atribuído à Agência para a Modernização Administrativa – AMA, I.P.

A implementação do Licenciamento Zero implica um esforço de adaptação dos municípios a um novo regime legal, que implica alterar os respetivos regulamentos e modificar processos internos de funcionamento.

Decorreram cerca de 3 anos desde o arranque da implementação da medida do «LZ» no Município de Óbidos. Na minha atividade profissional na DPGU<sup>78</sup> de Óbidos, integro a equipa da implementação da medida «LZ». No contexto deste estudo preliminar, efetuado para o desenrolar do trabalho de projeto de mestrado, foi feito um diagnóstico inicial sobre o arranque da medida «LZ», cujo esquema de enquadramento se apresenta seguidamente:

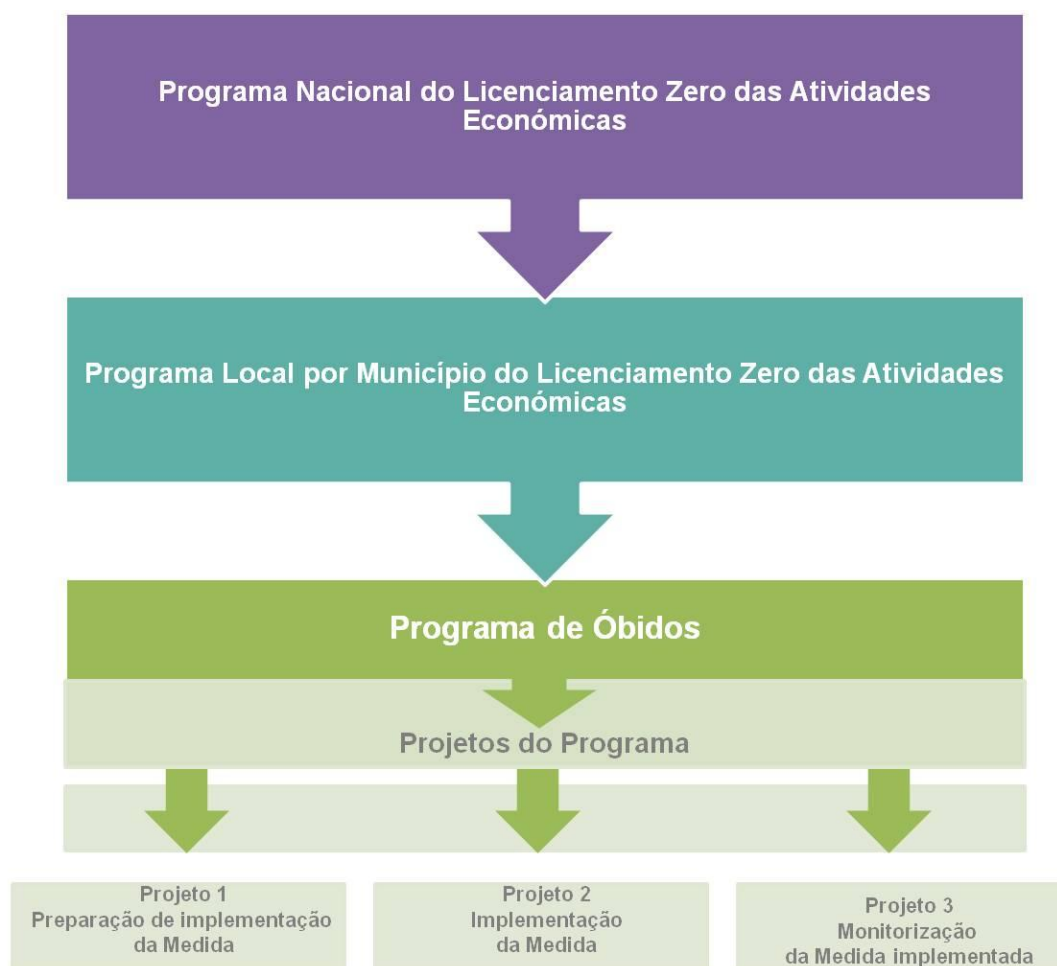


Figura 1

Fonte: Elaboração própria sobre o processo da Iniciativa «LZ» em Óbidos

---

<sup>78</sup> Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística

Este estudo de investigação, aplica a metodologia da gestão de projetos possibilitando uma percepção mais clara dos obstáculos encontrados, permitindo propor uma “ lista de melhorias”. A gestão de projetos, de acordo com Kerzner (2006) significa: *“o planeamento, programação e controlo de uma série de tarefas integradas de forma a atingir os seus objetivos com êxito, para benefício dos participantes do projeto”* (Em anexo colocamos o esquema sobre a Gestão de Projetos).

As questões de partida que norteiam esta pesquisa são as seguintes:

- *Como é que à luz da Ciência da Administração e da Gestão de Projeto o projeto de implementação da medida Licenciamento Zero das atividades económicas está a decorrer?*
- *Como se poderá melhorar a abordagem em vigor de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos municípios?*

Seguidamente apresentamos cinco critérios de análise do mesmo estudo, com as fases da gestão de projetos, onde para cada uma associamos a pergunta a que gostaríamos de receber a Vossa opinião. Agradecemos uma vez mais a Vossa colaboração.

#### **Critério 1 – Planeamento estratégico**

Em relação à metodologia da implementação da medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ», o “Programa estratégico municipal – Óbidos não pode parar?- setembro 2013” (Presidente da Câmara, 2013), definiu o «LZ» como uma das prioridades do planeamento estratégico para o concelho.

- *Onde vê a aplicação desta estratégia na implementação do «LZ»?*

#### **Critério 2 – Fase de iniciação**

As fases de projeto por grupos de processos segundo a metodologia da gestão de projetos são: a iniciação, o planeamento, a execução, a monitorização e controlo e o encerramento. Pensando na fase de iniciação da medida do «LZ» e após diagnóstico ao executado na DPGU,

verificámos que o “Termo de abertura”<sup>79</sup> para a concretização da iniciativa não teve aprovação formal institucional.

*- Como considera esta opção no arranque do projeto «LZ» no modelo atual de funcionamento da Administração Local?*

### **Critério 3 – Fase de Planeamento**

A implementação da obrigatoriedade da medida, conforme diagnóstico foi assumida pela DPGU, perante as sucessivas solicitações da AMA.

*- Apresente razões que possam ter impedido a ausência de um planeamento operacional inicial validado superiormente pelo órgão executivo para a execução dos projetos do «LZ».*

### **Critério 4 – Fase de Execução**

Na execução dos projetos «LZ» há procedimentos previstos pela AMA que ainda não estão operacionalizados no Município.

*- Apresente por favor as barreiras, que considera terem de ser ultrapassadas na execução?*

### **Critério 5 – Perspetivar a mudança**

*Na sua perspetiva para que a estratégia do Município se concretize e dê resultados de modo a melhorar os serviços prestados aos cidadãos, seguindo modelos estruturados de ação - facilitadores de uma maior aceleração dos resultados desejados-, quais são as mudanças que prevê quanto aos seguintes temas:*

- Estratégia;*
- Estrutura organizacional;*
- Liderança*
- Tecnologias de informação e comunicação (TIC).*

Muito obrigada pela sua colaboração.

---

<sup>79</sup> Documento publicado pelo iniciador ou *sponsor* do projeto que autoriza formalmente existência de um projeto e concede ao gestor de projeto a autoridade para aplicar os recursos organizacionais nas atividades do projeto. Tradução da PMBOK 2012 (Miguel, 2013).



## Anexo: Gestão de Projetos

| TEMA               | Áreas de Conhecimento          | Grupo de Processos da Gestão de Projetos |  |  |   |                                |
|--------------------|--------------------------------|--|--|--|---|--------------------------------|
|                    |                                | INICIAÇÃO                                | PLANEAMENTO  | EXECUÇÃO   | MONITORIZAÇÃO E CONTROLO  | ENCERRAMENTO                   |
| GESTÃO DE PROJETOS | Gestão da Integração           | -Desenvolver o Termo de Abertura         | - Desenvolver o Plano de gestão do projeto   | - Dirigir e gerir o trabalho do projeto  | - Monitorizar e controlar o trabalho;<br>-Executar o controlo integrado de alterações | - Encerrar o projeto ou a fase |
|                    | Gestão do Âmbito               |  | -Planear a gestão do âmbito;<br>- Recolher os requisitos;<br>-Definir o âmbito;<br>Criar a WBS <sup>80</sup>   |  | - Validar o âmbito;<br>-Controlar o âmbito  |                                |
|                    | Gestão do Prazo                |  | -Planear a gestão do cronograma;<br>-Definir e sequenciar as atividades;<br>- Estimar os recursos;<br>-Estimar a duração das atividades;<br>-Desenvolver o cronograma do projeto |  | -Controlar o cronograma do projeto  |                                |
|                    | Gestão do Custo                |  | -Planear a gestão dos custos;<br>-Estimar os custos;<br>-Determinar o orçamento  |  | -Controlar os custos  |                                |
|                    | Gestão da Qualidade            |  | -Planear a gestão da qualidade   | -Executar a garantia da qualidade  | -Controlar a qualidade  |                                |
|                    | Gestão dos Recursos Humanos    |  | -Planear a gestão dos recursos humanos (identificar as competências)   | -Adquirir a equipa;<br>-Desenvolver a equipa de projeto;<br>-Gerir a equipa de projeto |   |                                |
|                    | Gestão da Comunicação          |  | -Planear a gestão das comunicações   | -Gerir as comunicações   | -Controlar as comunicações  |                                |
|                    | Gestão do Risco                |  | - Planear a gestão do risco;<br>- Identificar os riscos;<br>-Efetuar a análise qualitativa e quantitativa dos riscos;<br>-Planear as respostas aos riscos                        |  | -Controlar os riscos  |                                |
|                    | Gestão das Aquisições          |  | -Planear a gestão das aquisições   | -Executar as aquisições  | -Controlar as aquisições  | -Encerrar as aquisições        |
|                    | Gestão das Partes Interessadas | -Identificar as partes interessadas      | -Planear o comprometimento das partes interessadas   | -Gerir o comprometimento das partes interessadas                                       | -Controlar o comprometimento das partes interessadas                                  |                                |

Figura 2

Fonte: Guia PMBOK®, tradução da PMBOK 2012 (Miguel, 2013, p. 94)

<sup>80</sup> WBS – Work Breakdown Structure

## **Entrevista – Presidente da Câmara de Óbidos - Humberto Marques**

### **Critério 1: Planeamento Estratégico**

Bom. Qualquer território que procure responder àquilo que são os desígnios, e eu acredito em todas as administrações, sejam locais, sejam centrais, existe uma vontade em três grandes domínios: o domínio do desenvolvimento económico, o domínio do desenvolvimento social e o domínio da coesão territorial.

Dentro destes 3 grandes eixos nós sabemos que só conseguimos dar, estruturar, estes 3 objetivos se tivermos, de facto uma grande proximidade aos atores que são verdadeiramente responsáveis pelo desenvolvimento económico que esta fortemente ligado aos outros domínios. E o papel hoje de uma administração central ou de uma administração local, é precisamente ter uma relação amigável, e uma relação rápida, de expediente rápido, não de procurar olhar com a desconfiança à partida quando se coloca os documentos para aprovação em qualquer licenciamento, mas antes que os *timings*, e que o processo seja muito ágil para possamos atrair de facto esses atores, esses investidores. Por outro lado, acho que a administração até hoje tem burocratizado imenso, com legislação em cima de legislação.

Por outro lado, acho que somos muito burocratas e ao mesmo tempo, depois de ultrapassada esta fase, somos demasiado permissivos, depois da fase de licenciamento.

Quando colocámos o LZ como uma estratégia de crescimento, foi exatamente nesse sentido, de facilitar a vida a todos os atores, todos para que tivessem uma relação de proximidade, uma relação amigável com a administração. Ao mesmo tempo que existisse de alguma maneira alguma transparência no meio do processo. Porquê? Porque muitas vezes existe uma intermediação entre os investidores e os órgãos de decisão muito por um conjunto de agentes (arquitetos, projetistas) que vão deturpando, e vão criando uma imagem sobre a administração que não é muitas vezes correspondente ao que na realidade se passa. Mas, é consequência de demasiada burocracia, demasiados passos, demasiada exigência. E, onde é que eu acho que aqui nós pecamos, pecamos por darmos pequenos passos, nós precisaríamos de dar passos muito maiores. Acho que **o LZ foi uma iniciativa importante**, é uma iniciativa importante, **mas peca por pouca ambição**.

Eu acho que, se há uma oportunidade de melhoria, eu olho para o licenciamento zero como um piloto, um piloto que serviu para testar, mas que é preciso **ter coragem e de alguma maneira arredar pequenos centros de poder que existem entre a administração central até à administração local**. E portanto, eu vejo o LZ como oportunidade de fazermos aquilo que o País precisa de fazer.

Um investidor que hoje tem vontade de investir não pode esperar 1,2,3 anos até ter o seu processo desenvolvido, e portanto aquilo que temos hoje no LZ é já um pequeno passo, mas nós precisamos de dar passos muito maiores, sermos mais ambiciosos e termos, não um conjunto de instrumentos que temos hoje, que é um pacote de legislação que procura regular, mas ter 2, 3 grandes instrumentos macro, e de alguma maneira ter uma administração que confie na administração central, que confia na administração local, com instrumentos regulatórios, mas que sejam poucos. E que de alguma maneira que permita também um aumento, digamos dos atores, dos *stakeholders* que olham para o nosso País como uma oportunidade. **Não basta termos um sistema de incentivos, um sistema que possa tornar o País atrativo do ponto de vista da oferta de recursos qualificados, importa para além disso ter, o que eu chamo, custos de contexto o mais comprimido possível.** Entre a tomada de decisão do investidor e o seu investimento o processo tem de ser muito rápido. Se há uma crítica que eu faço aqui, não é ao LZ, é antes **à falta de ambição e à ausência de uma certa desregulação que nos precisávamos que existisse.**

Há uma **dificuldade em aplicar uma estratégia para o LZ.** Há claramente uma dificuldade **pela limitação que se coloca à tipologia processo que entra pelo licenciamento zero.** Precisamos de organizar, eu diria a "quinta", eu acho que **o LZ inquinou desde logo como a forma como começou,** e porquê? eu explico porquê: porque **o LZ não integrou as estratégias municipais do governo da administração local,** impôs. E há um instrumento que é um conselho de concertação territorial onde estão os municípios, e que devia ter sido esta matéria tratada com profundidade, neste **conselho de concertação territorial: entre a macro e a micro.** A melhor maneira para fazermos esta ligação era termos tido **o momento, não da imposição, mas do envolvimento, da construção conjunta.** Obviamente que, para chegarmos a este plenário, este conselho, naturalmente que teria de sair dele um conjunto de outras soluções, desde logo aquilo que são um conjunto de documento regulatórios entre legislações, decretos-lei, numa digamos, 1 ou 2 grandes instrumentos regulatórios mas suficientemente permeáveis.

E portanto, ia exigir aos municípios a responsabilidade de quem decide pela violação dessas mesmas regras, pelo que ao mesmo tempo isto iria permitir a competitividade entre territórios. Ou seja, o território do oeste estaria em franca concorrência com outros territórios, e esta concorrência é uma concorrência que eu digo, saudável. Porque a partir desta concorrência nós podemos ter a maior, ou menor capacidade de captar mais investimento para os nossos territórios. E o que está a ser feito é, na minha opinião, uma experimentação, um piloto, que eu espero que haja a ousadia de fazer uma coisa muito maior com este LZ.

**A aplicação é mínima para depois sair alguma boa pratica, não há uma aplicação efetiva do programa, por isso a falha da vontade de o implementar.**

## **Critério 2: Fase de iniciação**

Parte desta resposta está vertida na primeira pergunta; eu acho que **esta é a pior forma de fazermos reformas na administração pública. A melhor forma não é pela via da imposição, mas pela via do envolvimento. Por isso nunca dei ordens ao serviço para a implementação porque era uma imposição legal, e portanto eu nunca fui chamado ao processo, nunca fui chamado a opinar, ou representantes meus a opinarem sobre a forma como iria decorrer o processo de iniciação: a forma, a substancia e portanto tratou-se de uma imposição legal.**

Esta é a **pior maneira de fazer a reforma, portanto nós fazemos apenas aquilo que nos mandam.** Porque outra coisa teria sido se de alguma maneira com o envolvimento, nós pudéssemos ter aqui também um planeamento; **termos instrumentos de planeamento e organização territorial para implementarmos e acrescentarmos. Aderir em plenitude.**

Nos últimos 30 anos a administração central tem olhado para o poder local como meras repartições da administração central. E isto leva, e terá consequências, e já tem e terá ainda mais consequências, enquanto **não existir uma visão de independência das autarquias em relação à administração central,** ou melhor, dito de uma outra forma, enquanto órgãos autónomos da administração central, **isso vai mesmo ate às componentes de gestão, autonomia em processos de gestão.** E isso tem consequências como nós estamos hoje a dizer, esta ideia de repartição da administração central leva a que os próprios Presidentes de Câmara não se envolvam e não possam acrescentar, digamos valor a políticas que podiam ser, e ter impactos muito mais positivos. **Nós não podemos ser chamados a um processo numa fase final,** quem quer envolver não pode aparecer à partida com um documento que parece quase final, **quem verdadeiramente quer envolver utiliza os meios que tem e tínhamos aqui um meio- o conselho de concertação territorial** - que permitia debater as diversas questões. **A ideia é constituir políticas de transparência.**

## **Critério 3: Fase de Planeamento**

Duas razões fundamentais: a primeira, eu acho que ela já está respondida, portanto **"falta de envolvimento na decisão"; quem quer fazer reformas em profundidade tem que "envolver".** Segunda razão: nós tivemos **enormes dificuldades em ter um corpo operacional de rua, de fiscalização «a posteriori» por consequência duma TROIKA que veio, e que também entrou dentro da nossa organização.** Fosse a Lei do orçamento geral do Estado, fosse a lei de execução do orçamento geral do Estado como um conjunto de outros instrumentos que foram altamente limitativos ao recrutamento de novas pessoas. **Isto está ligado a um conjunto de outras regras também da administração central impostas à administração local que criam enormes constrangimentos para a implementação desta medida. Não temos elasticidade.** Umas coisas cruzam com as outras. Teria de haver um

exercício de não limitar. É preciso reestruturar os serviços, incubar, dar formação e na conjuntura isso é difícil.

Isto tem efeitos totais de estruturação que vão para além do licenciamento zero, e portanto isto leva muitas vezes que as coisas sejam olhados como "ok, temos de cumprir", mas depois não há consequências mais profundas porque também **não temos condições para fazer esse planeamento, essa monitorização; um conjunto de operações que deviam de ser testadas.**

#### **Critério 4: Fase de execução**

A **primeira barreira** que tem que ser ultrapassada é desde logo o **envolvimento das stakeholders**, e aí a justiça seja feita, ainda de forma ténue mas, o Ministro Miguel Poiares Madura tem feito um esforço nesse sentido, mas cá está existem barreiras que ele próprio tem naquilo que é fundamental fazer-se, que **é simplificar, falta de coragem política para a mudança**. É preciso esvaziar alguns centros de poder, e politicamente é preciso ter essa coragem. **Essa é a principal barreira**. Se não confiam nos atores, por exemplo por falta de qualidade, responsabilizem-nos. Mas haja essa coragem.

#### **Critério 5: Perspetivar a mudança**

*-Estratégia*

*-Estrutura organizacional*

*-Liderança*

*-Tecnologias de Informação e comunicação (TIC)*

Aqui falo muito da estratégia e não me consigo balizar na estratégia do LZ. Posso- lhe falar naquilo que eu acho que é a estratégia que nós temos para o Município de Óbidos. A estratégia do Município tem muito haver com a estratégia num sentido mais global. Nós temos indicadores da OCDE que nos mostram várias coisas: o aumento da população até 2030 e do aumento da classe media desta população mundial nós vamos ter o aumento da demanda de recursos hídricos, o aumento do consumo de produtos agrícolas, o aumento da esperança média de vida, o aumento do consumo de energias primárias...face a esta realidade, qual é a estratégia que o Município de Óbidos tem que ter?

A primeira desde logo é captar investidores dentro destas áreas de atividades económicas, e sempre nesta dimensão - inovação. Temos que ter respostas locais, ou seja o fator de inovação em qualquer produto, em qualquer serviço que se presta tem que ser diferenciador. E nós temos que ser violentos na captação desses investidores, e da ativação

do nosso território, mas ao mesmo tempo temos de ser muito exigentes com eles. Ser exigentes significa: conhecer bem a estratégia desse investimento, perceber do ponto de vista da materialização dessa estratégia, se ela corresponde ou não aquilo que é a estratégia. E dentro disto, há uma outra dimensão de resposta local, que é nós somos um território, um passado e uma identidade, o que é que podemos fazer com este passado e com esta identidade como resposta para o futuro num mundo global, num mundo de economia global, nós temos que necessariamente ter uma resposta local. Ou seja dar contemporaneidade a este passado e desenvolver novos produtos, novos serviços que alavanquem o desenvolvimento deste território, mesmo nas atividades específicas do LZ.

**Toda a componente de LZ** para este esforço que nós estamos a fazer seja: **o mais transparente possível, o mais rápido possível, seja o mais desburocratizar possível**, para que as coisas sejam consequentes. Eu não posso ter à minha frente um investidor que esta dentro do espírito, ou um munícipe, que está destro daquilo que é a estratégia do Município e dizer-lhe: vai ter passar por ali, ali e ali...vai demorar 3 anos.

Tudo isto se cruza com planeamento, **a estratégia existe e tem de ser vertida para um planeamento**. E aqui **surgem os problemas**. Quando nós, em sede de planeamento temos esta perceção que o planeamento deve refletir de fato aquilo que é a nossa estratégia, mas ainda assim o passado recente mostrou-nos uma coisa, que o mundo muda a uma velocidade enorme, por isso temos que ter um planeamento que seja flexível. O que quero dizer com isto:

O PDM , esta definição entre espaço urbano e espaço rural. Se tiver uma empresa aqui à minha frente que queira fazer uma determinada atividade, não conseguimos. Porque não ter “*bunfers*” que cumpram com os requisitos e varias zonas e que tenham taxas de ocupação que permitam ao investir dizer. Não sou eu que vou confinar o investidor, que o vou obrigar; acho que o país ainda não percebeu isto, porque eu se o obrigar, ele irá para outro sítio. **Este planeamento é um planeamento fechado**. Nós propusemos um planeamento aberto e a resposta da CCDR foi não existe enquadramento jurídico. Quem perde? São os territórios, o país, as pessoas.

**Como não se faz uma avaliação**, aqui toco numa outra coisa, **o poder das lideranças**. Temos lideranças que de alguma maneira, estão mais preocupadas em colocar no terreno um conjunto de medidas, às vezes quanto mais, melhor; **do que meter medidas e fazer a análise das consequências das medidas e com isso fazer as alterações organizacionais e ter políticas de fundo consequentes com este piloto**. E portanto aqui, **as lideranças são mais de autoritarismo e menos de contributos**.

**Falta um desenho da visão que permita ter estratégia, estrutura organizacional, liderança e TIC's**. Para mim hoje, as TIC's são um denominador comum a tudo, a tudo, e **esse é outro problema**. Como é que nós, e vou ainda mais longe. Repare o que está a acontecer no

mundo ao nível das TIC's direcionadas como suporte às organizações publicas; **tem verdadeiros oligopólios, sem folgas, sem poder redesenhar, sem poder tornar aplicações mais amigáveis.** Porquê? **Porque também não há uma estratégia para isso.** Não tem no mercado, nem a legislação prevê que os **sistemas tenham a interoperabilidade entre eles de maneira a tornar as coisas "*open source*", de maneira a ter à volta um conjunto de empresas a florescer.** Para se atingir isto, **a estrutura organizacional tem de se adaptar. As TIC's têm de ser regimes abertos. Se quiser introduzir inovação, só aquilo se oferece, não há abertura.**





## **Guião de entrevista**

Identificação da Organização: Câmara Municipal de Óbidos

Identificação do entrevistado: Chefe de Divisão da DPGU Carlos Pardal

Data: junho de 2015

Eu, Paula Lavado Salvador, no âmbito do trabalho de mestrado MPA- Administração Pública no Instituto de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), cujo tema é “Modernização Administrativa, O Licenciamento Zero das atividades económicas nas Autarquias Locais – Câmara Municipal de Óbidos”, com orientação da Professora Doutora Maria Helena Monteiro, Prof. Auxiliar Administração Pública – Modernização Administrativa-, pretendemos realizar esta entrevista que se destina a recolher informação sobre a perceção da Gestão de Projetos na implementação da medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ».

Trata-se de uma entrevista estruturada.

A entrevista será gravada, sendo o seu conteúdo utilizado exclusivamente para fins académicos, sendo naturalmente respeitado o sigilo profissional segundo os preceitos éticos e científicos. Desde já, agradecemos a disponibilidade para fazer parte deste trabalho e contribuir para a sua qualidade.

### **Introdução:**

A iniciativa «Licenciamento Zero das atividades económicas» constitui-se como um desenvolvimento do paradigma de desburocratização assumido no âmbito do Programa SIMPLEX. Tem por objetivos, conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril:

- “Reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas;
- Desmaterializar procedimentos administrativos e modernizar a forma de relacionamento da Administração com os cidadãos e empresas, concretizando desse modo as obrigações decorrentes da Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro;
- Adaptar o regime jurídico das atividades de prestação de serviços aos princípios e regras previstos na diretiva”.

Estes objetivos são prosseguidos através da simplificação do regime de exercício de diversas atividades económicas e da desmaterialização dos respetivos procedimentos administrativos

no «Balcão do Empreendedor». Neste sentido, o papel de coordenação da adaptação dos municípios foi atribuído à Agência para a Modernização Administrativa – AMA, I.P.

A implementação do Licenciamento Zero implica um esforço de adaptação dos municípios a um novo regime legal, que implica alterar os respetivos regulamentos e modificar processos internos de funcionamento.

Decorreram cerca de 3 anos desde o arranque da implementação da medida do «LZ» no Município de Óbidos. Na minha atividade profissional na DPGU<sup>81</sup> de Óbidos, integro a equipa da implementação da medida «LZ». No contexto deste estudo preliminar, efetuado para o desenrolar do trabalho de projeto de mestrado, foi feito um diagnóstico inicial sobre o arranque da medida «LZ», cujo esquema de enquadramento se apresenta seguidamente:

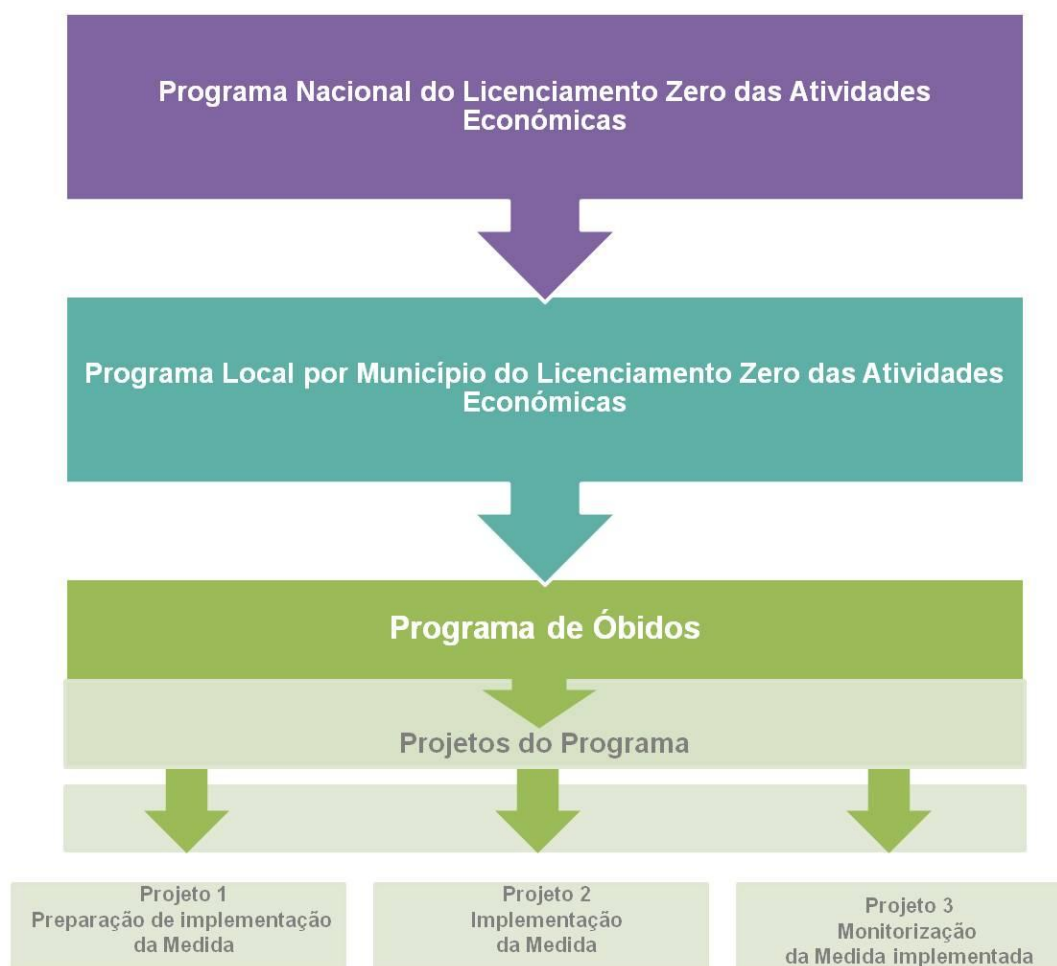


Figura 1

Fonte: Elaboração própria sobre o processo da Iniciativa «LZ» em Óbidos

---

<sup>81</sup> Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística

Este estudo de investigação, aplica a metodologia da gestão de projetos possibilitando uma percepção mais clara dos obstáculos encontrados, permitindo propor uma “ lista de melhorias”. A gestão de projetos, de acordo com Kerzner (2006) significa: *“o planeamento, programação e controlo de uma série de tarefas integradas de forma a atingir os seus objetivos com êxito, para benefício dos participantes do projeto”*. (Em anexo colocam o esquema sobre a Gestão de Projetos).

As questões de partida que norteiam esta pesquisa são as seguintes:

- *Como é que à luz da Ciência da Administração e da Gestão de Projeto o projeto de implementação da medida Licenciamento Zero das atividades económicas está a decorrer?*
- *Como se poderá melhorar a abordagem em vigor de forma a diminuir os obstáculos que se colocam aos municípios?*

Seguidamente apresentamos cinco critérios de análise do mesmo estudo, com as fases da gestão de projetos, onde para cada uma associamos a pergunta a que gostaríamos de receber a Vossa opinião. Agradecemos uma vez mais a Vossa colaboração.

#### **Critério 1 – Planeamento estratégico**

Em relação à metodologia da implementação da medida do «Licenciamento Zero das atividades económicas-LZ», a AMA definiu objetivos a atingir pelos Municípios.

- *A AMA era conhecedora da realidade da organização municipal?*

#### **Critério 2 – Fase de iniciação**

As fases de projeto por grupos de processos segundo a metodologia da gestão de projetos são: a iniciação, o planeamento, a execução, a monitorização e controlo, e o encerramento. -

- *Na fase de iniciação do programa «LZ» foi transmitido pela AMA aos órgãos executivos dos Municípios os benefícios/oportunidades que a implementação do programa poderia representar para a sua governança de modo a satisfazer os cidadãos/municípios?*

### **Critério 3 – Fase de Planeamento**

A implementação da obrigatoriedade da medida, foi assumida pela AMA. Considerando o tempo decorrido desde a iniciação do programa «LZ», existem realidades já identificadas quer ao nível da AMA, como ao nível dos Municípios.

*- Identifique os obstáculos à implementação do programa «LZ» ao nível dos processos organizacionais dos Municípios que considera relevantes?*

### **Critério 4 – Fase de Execução**

Na execução dos projetos «LZ» há procedimentos previstos pela AMA que ainda não estão operacionalizados nos Municípios.

*- Apresente por favor, as barreiras que considera terem de ser ultrapassadas na execução?*

### **Critério 5 – Perspetivar a mudança**

*Na sua perspetiva para que a estratégia do de implementação da Medida «LZ» se concretize e dê resultados de modo a melhorar os serviços prestados aos cidadãos, e siga modelos estruturados de ação facilitadores de uma maior aceleração dos resultados desejados, quais são as mudanças que prevê quanto aos seguintes temas:*

- Estratégia;*
- Estrutura organizacional;*
- Liderança*
- Tecnologias de informação e comunicação (TIC).*

Muito obrigada pela sua colaboração.

## Anexo: Gestão de Projetos

| TEMA               | Áreas de Conhecimento          | Grupo de Processos da Gestão de Projetos |  |  |   |                                |
|--------------------|--------------------------------|--|--|--|---|--------------------------------|
|                    |                                | INICIAÇÃO                                | PLANEAMENTO  | EXECUÇÃO   | MONITORIZAÇÃO E CONTROLO  | ENCERRAMENTO                   |
| GESTÃO DE PROJETOS | Gestão da Integração           | -Desenvolver o Termo de Abertura         | - Desenvolver o Plano de gestão do projeto   | - Dirigir e gerir o trabalho do projeto  | - Monitorizar e controlar o trabalho;<br>-Executar o controlo integrado de alterações | - Encerrar o projeto ou a fase |
|                    | Gestão do Âmbito               |  | -Planear a gestão do âmbito;<br>- Recolher os requisitos;<br>-Definir o âmbito;<br>Criar a WBS <sup>82</sup>   |  | - Validar o âmbito;<br>-Controlar o âmbito  |                                |
|                    | Gestão do Prazo                |  | -Planear a gestão do cronograma;<br>-Definir e sequenciar as atividades;<br>- Estimar os recursos;<br>-Estimar a duração das atividades;<br>-Desenvolver o cronograma do projeto |  | -Controlar o cronograma do projeto  |                                |
|                    | Gestão do Custo                |  | -Planear a gestão dos custos;<br>-Estimar os custos;<br>-Determinar o orçamento  |  | -Controlar os custos  |                                |
|                    | Gestão da Qualidade            |  | -Planear a gestão da qualidade   | -Executar a garantia da qualidade  | -Controlar a qualidade  |                                |
|                    | Gestão dos Recursos Humanos    |  | -Planear a gestão dos recursos humanos (identificar as competências)   | -Adquirir a equipa;<br>-Desenvolver a equipa de projeto;<br>-Gerir a equipa de projeto |   |                                |
|                    | Gestão da Comunicação          |  | -Planear a gestão das comunicações   | -Gerir as comunicações   | -Controlar as comunicações  |                                |
|                    | Gestão do Risco                |  | - Planear a gestão do risco;<br>- Identificar os riscos;<br>-Efetuar a análise qualitativa e quantitativa dos riscos;<br>-Planear as respostas aos riscos                        |  | -Controlar os riscos  |                                |
|                    | Gestão das Aquisições          |  | -Planear a gestão das aquisições   | -Executar as aquisições  | -Controlar as aquisições  | -Encerrar as aquisições        |
|                    | Gestão das Partes Interessadas | -Identificar as partes interessadas      | -Planear o comprometimento das partes interessadas   | -Gerir o comprometimento das partes interessadas                                       | -Controlar o comprometimento das partes interessadas                                  |                                |

Figura 2

Fonte: Guia PMBOK®, tradução da PMBOK 2012 (Miguel, 2013, p. 94)

<sup>82</sup> WBS – Work Breakdown Structure

**Critério 1: Planeamento Estratégico**

Penso que a não era conhecedora da realidade da organização municipal, porque se a conhecesse não tinha definido os objetivos como o fez; acho que **os objetivos não integram o que é a realidade do programa, nem a realidade do programa se integra nos objetivos das Câmaras.**

**Critério 2: Fase de iniciação**

Foi transmitido que se deveria dar início às iniciativas tendentes à implementação do programa, numa perspetiva que eles iriam beneficiar a organização, era uma mais valia para o município e para os munícipes; **mas é possível que essa transmissão não tivesse sido suficientemente forte, o que levou a que o órgão do município não percebesse o que estava em causa;** nomeadamente da avaliação económica que estas medidas pudessem trazer como mais valia para os munícipes e para a própria organização, como da Câmara Municipal, para que a curto prazo tivessem resultados na economia do território municipal.

**Critério 3: Fase de planeamento**

**O município não absorveu a realidade do que estava em causa** -, o Licenciamento Zero, portanto, não tomou muito interesse em criar as condições para que o planeamento tivesse lugar para dar satisfação áquilo que o LZ vem querer implementar. Nós em Óbidos, dentro dos objetivos da AMA conseguimos fazer os projetos de regulamentos, que depois não tiveram a consequente aprovação e o interesse necessário para serem aprovados: quer os regulamentos urbanísticos, quer os das taxas; não tendo os critérios definidos em relação à legislação geral, as pessoas entregam uma comunicação sem pagar taxas. com a sequência ausência de conhecimento em relação aos critérios municipais face à falta de regulamentos aprovados e publicados.

Na fase de planeamento houve uma proposta de organização da estrutura do município, que deu origem a que houvesse que dois funcionários foram tirar curso de fiscalização municipal, estando um deles a exercer o mesmo a função de licenciamento municipal, mas quanto me apercebi pouco tem a ver com a questão do licenciamento Zero; não foram integrados nestas funções; até porque sem taxas e sem regulamentos as funções ficam vazias.

#### **Critério 4: Fase de execução**

Têm de ser feitos os regulamentos, as tabelas de taxas para operacionalizar o balcão do empreendedor, a fim de os munícipes serem conhecedores dos critérios do município; esta é a principal barreira, **o desconhecimento dos critérios territoriais**.

Há **outra barreira**: provavelmente **a Câmara não os quer publicar**, não os interessa e também se forem publicados tenho duvidas que os munícipes os percebam, e os implementem. **Outra barreira** então na implementação das medidas é sem dúvida a da **fiscalização**. Portanto a fiscalização será o elemento fundamental da implementação do licenciamento zero; **não havendo fiscalização não faz sentido qualquer tipo de programa**. Essa é a fase crucial da implementação do programa.

#### **Critério 5: Perspetivar a mudança**

*Estratégia-* **Tem que existir nos municípios e não há, pelo menos no de Óbidos. A Estratégia na liderança política tem que perceber que faz parte das suas atribuições e do interesse municipal**, como mais valia para a sua própria organização e para os munícipes criar uma **estratégia para o licenciamento zero**, aliás porque é uma medida obrigatória.

Mas **sendo obrigatória, se calhar não tem a punição necessária para se concretizar; é tudo se, se entenderem, se quiserem, se tiverem vontade...** e isso não leva a uma vontade direta em implementar eficazmente, com liderança política.

*Estrutura organizacional e liderança* - Tem que haver uma liderança forte que venha a

implementar e que venha criar as condições para que a organização da Câmara se adapte efetivamente a esta nova maneira. Se não houver uma liderança que queira implementar uma estrutura organizacional deste tipo: analisar as funções das pessoas, ver onde poderão ser arrumadas, ver se se enquadra no planeamento estratégico; **teria de haver uma organização interna que estabelecesse prioridades e que as pessoas também fossem importantes naquilo que pode ser a sua prática; ou seja cada um pudesse contribuir para o programa.**

**No município era importante a curto prazo haver esta mudança na estrutura organizacional, mas tinha que haver uma liderança que o quisesse fazer.**

*Tecnologias de Informação e comunicação (TIC):* **As tecnologias de informação e comunicação que têm sido desenvolvidas nos últimos tempos na Câmara, parece-me que não estão direcionadas minimamente para se adaptarem a esta nova estratégia do LZ/ balcão do empreendedor; ou seja as coisas não colam; as ferramentas do município julgo não estarem com a estratégia definida, mesmo os novos fornecedores. Não vi nada que demonstrasse que a nova ferramenta que temos fará pontes com o licenciamento zero e com o balcão do empreendedor. O que vai dificultar a integração.** Julgo que a possibilidade de integrar ferramentas só será possível desde que **haja vontade.**

**Integrando todos os itens (liderança/estrutura organizacional/ TIC) só será possível uma mudança com uma mudança de vontade.**



